

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Comptes rendus des travaux  
de la commission des affaires  
européennes du Sénat**  
*du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2022*

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

**N° 109**



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



**COMPTES RENDUS DES TRAVAUX**  
**DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>RÉUNIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>11</b>
<i>Jeudi 6 janvier 2022 .....</i>	<i>13</i>
<b>Institutions européennes.....</b>	<b>13</b>
<i>Conseil européen des 16 et 17 décembre 2021 – Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d’État auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes .....</i>	<i>13</i>
<i>Mercredi 12 janvier 2022.....</i>	<i>29</i>
<b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité .....</b>	<b>29</b>
<i>Perspectives pour l’union bancaire et la réglementation prudentielle au sein de l’Union européenne – Audition de MM. Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne (BCE) et Dominique Laboureix, secrétaire général de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) .....</i>	<i>29</i>
<i>Jeudi 20 janvier 2022 .....</i>	<i>45</i>
<b>Environnement et développement durable.....</b>	<b>45</b>
<i>Paquet « Ajustement à l’objectif 55 » – Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte.....</i>	<i>45</i>
<i>Mardi 25 janvier 2022 .....</i>	<i>65</i>
<b>Environnement et développement durable.....</b>	<b>65</b>
<i>Paquet « Ajustement à l’objectif 55 » – Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte.....</i>	<i>65</i>
<b>Relations commerciales .....</b>	<b>79</b>
<i>Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l’attractivité.....</i>	<i>79</i>
<i>Mercredi 26 janvier 2022.....</i>	<i>97</i>
<b>Environnement et développement durable.....</b>	<b>97</b>
<i>Paquet « Ajustement à l’objectif 55 » – Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte.....</i>	<i>97</i>

<b>Jeudi 3 février 2022</b> .....	<b>111</b>
<b>Institutions européennes</b> .....	<b>111</b>
<i>Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Italie du 8 au 9 novembre 2021 : communication de M. Jean-François Rapin</i> .....	111
<b>Institutions européennes</b> .....	<b>117</b>
<i>Programme de travail de la Commission européenne pour 2022 : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie</i>	117
<i>Questions diverses</i> .....	127
<b>Mardi 8 février 2022</b> .....	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
<b>Groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique.</b>	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
<i>Audition de M. Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission européenne, chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective</i> .....	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
<b>Jeudi 10 février 2022</b> .....	<b>129</b>
<b>Questions sociales, travail, santé</b> .....	<b>129</b>
<i>Salaires minimaux : communication de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey</i>	129
<b>Jeudi 10 février 2022</b> .....	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
<b>Marché intérieur, économie, finances, fiscalité</b> .....	<b>139</b>
<i>Proposition de directive du Conseil COM(2021) 817 final relative aux ventes hors taxes du côté français du tunnel sous la Manche : avis politique de MM. Jean-François Rapin et Patrice Joly</i> .....	139
<b>Jeudi 17 février 2022</b> .....	<b>145</b>
<b>Institutions européennes</b> .....	<b>145</b>
<i>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM(2021) 731 final, et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, COM(2021) 734 final (refonte) – Avis politique et proposition de résolution européenne de M. Jean-François Rapin et de Mme Laurence Harribey</i> .....	145
<b>Mardi 22 février 2022</b> .....	<b>159</b>
<b>Justice et affaires intérieures</b> .....	<b>159</b>
<i>Audition de M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge français à la Cour de justice de l'Union européenne</i> .....	159

<i>Judi 24 février 2022</i> .....	169
<b>Environnement et développement durable</b> .....	169
<i>Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen d'un projet de proposition de résolution européenne</i> .....	169
<i>Mardi 1<sup>er</sup> mars 2022</i> .....	197
<b>Politique étrangère et de défense</b> .....	197
<i>Décision de la Russie de faire la guerre à l'Ukraine : communication de M. Jean-François Rapin</i> .....	197
<b>Culture</b> .....	205
<i>Europe de la culture et du patrimoine - Rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Catherine Morin-Desailly et M. Louis-Jean de Nicolaÿ</i> .....	205
<i>Questions diverses</i> .....	212
<i>Mardi 8 mars 2022</i> .....	213
<b>Politique étrangère et de défense</b> .....	213
<i>Guerre en Ukraine et accueil des réfugiés – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur</i> .....	213
<b>Politique étrangère et de défense</b> .....	223
<i>Guerre en Ukraine et accueil des réfugiés – Audition de M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides</i> .....	223
<i>Mercredi 9 mars 2022</i> .....	229
<b>Politique étrangère et de défense</b> .....	229
<i>Sommet Union européenne – Union africaine des 17 et 18 février 2022 – Communication de M. Christophe-André Frassa et Mme Gisèle Jourda</i> .....	229
<b>Politique étrangère et de défense</b> .....	239
<i>Relations entre l'Union européenne et la Turquie – Communication de MM. André Reichardt, Jean-Yves Leconte et Jean-Michel Arnaud</i> .....	239
<i>Vendredi 18 mars 2022</i> .....	247
<b>Institutions européennes</b> .....	247
<i>Débat préalable au Conseil européen des 24 et 25 mars 2022 - Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes</i> .....	247

<b>Mercredi 30 mars 2022</b> .....	<b>269</b>
<b>Institutions européennes</b> .....	<b>269</b>
<i>Session extraordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) des 14 et 15 mars 2022 – Communication de M. Claude Kern, président de la sous-commission sur les conflits entre les États membres du Conseil de l'Europe à l'APCE</i> .....	
<b>Agriculture et pêche</b> .....	<b>275</b>
<i>Pacte Vert et autonomie alimentaire de l'Union européenne au regard de la guerre en Ukraine – Proposition de résolution européenne</i> .....	
<b>Mardi 12 avril 2022</b> .....	<b>291</b>
<b>Politique étrangère et de défense</b> .....	<b>291</b>
<i>Mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) en Hongrie du 1er au 4 avril 2022 – Communication de M. Jean-Yves Leconte</i> .....	
<b>Justice et affaires intérieures</b> .....	<b>295</b>
<i>Instrumentalisation des migrants et code frontières Schengen (conformité des textes COM(2021) 890 final et COM(2021) 891 final au principe de subsidiarité) – Communication de MM. Jean-Yves Leconte et André Reichardt</i> .....	
<b>Énergie, climat, transports</b> .....	<b>303</b>
<i>Réseau transeuropéen de transport (conformité du texte COM(2021) 812 final au principe de subsidiarité) - Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de Mme Pascale Gruny et M. Jean Michel Houllegatte</i> .....	
<b>Mardi 24 mai 2022</b> .....	<b>307</b>
<b>Institutions européennes</b> .....	<b>307</b>
<i>Bilan de l'activité de la commission des affaires européennes du 1er octobre 2020 au 30 septembre 2021 - Rapport d'information de M. Jean François Rapin</i> .....	
<b>Politique étrangère et de défense</b> .....	<b>313</b>
<i>Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes à la frontière ukrainienne du 10 au 13 mai 2022 – Communication de M. Jean François Rapin</i> .....	
<b>Mercredi 25 mai 2022</b> .....	<b>325</b>
<b>Institutions européennes</b> .....	<b>325</b>
<i>Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat de la République tchèque</i> .....	



<b>Mardi 31 mai 2022</b> .....	<b>339</b>
<b>Agriculture et pêche</b> .....	<b>339</b>
<i>Préservation de la filière des huiles essentielles à base de lavande et d'autres plantes à parfum, aromatiques et médicinales, menacée par la révision des règlements européens dits « REACH » et « CLP » sur les produits chimiques – Proposition de résolution européenne et avis politique de M. Jean Michel Arnaud</i> .....	339
<b>Mardi 14 juin 2022</b> .....	<b>345</b>
<b>Recherche et innovation</b> .....	<b>345</b>
<i>Programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030 - Proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly</i> .....	345
<b>Voisinage et élargissement</b> .....	<b>355</b>
<i>Bilan et perspectives du partenariat oriental : communication de Mme Gisèle Jourda et M. André Reichardt</i> .....	355
<b>Mercredi 15 juin 2022</b> .....	<b>365</b>
<b>Institutions européennes</b> .....	<b>365</b>
<i>Conférence sur l'avenir de l'Europe – Communication de M. Jean-François Rapin et Mme Gisèle Jourda</i> .....	365
<b>Mardi 21 juin 2022</b> .....	<b>377</b>
<b>Voisinage et élargissement</b> .....	<b>377</b>
<i>Perspectives d'élargissement de l'Union européenne – Communication de M. Didier Marie et Mme Marta de Cidrac</i> .....	377
<b>Questions diverses</b> .....	<b>393</b>
<b>Mardi 28 juin 2022</b> .....	<b>395</b>
<b>Justice et affaires intérieures</b> .....	<b>395</b>
<i>Directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives – communication et proposition de résolution européenne portant avis motivé de M. Jean-François Rapin</i> .....	395
<b>Marché intérieur, économie, finance, fiscalité</b> .....	<b>399</b>
<i>Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité COM(2022) 71 final – proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mme Christine Lavarde, MM. Didier Marie et Jacques Fernique</i> .....	399

<b>Justice et affaires intérieures .....</b>	<b>411</b>
<i>Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la numérisation de la procédure de visa (contrôle de la conformité du texte COM(2022) 658 final au principe de subsidiarité) – Communication de MM. André Reichardt et Jean-Yves Leconte .....</i>	
	411
<b>Institutions européennes.....</b>	<b>419</b>
<i>Troisième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du lundi 20 au vendredi 24 juin 2021 – Communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE.....</i>	
	419
<b>Mercredi 29 juin 2022 .....</b>	<b>425</b>
<b>Institutions européennes.....</b>	<b>425</b>
<i>Audition de M. Clément Beaune, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe, à la suite du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022.....</i>	
	425
<b>Jeudi 7 juillet 2022 .....</b>	<b>443</b>
<b>Institutions européennes.....</b>	<b>443</b>
<i>Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne du 1er janvier au 30 juin 2022 – Communication de M. Jean-François Rapin .....</i>	
	443
<b>Institutions européennes.....</b>	<b>447</b>
<i>Audition de S.E.M. Michal Fleischmann, Ambassadeur de la République tchèque en France, sur les priorités de la présidence tchèque du Conseil de l'Union européenne.....</i>	
	447
<b>Questions diverses.....</b>	<b>458</b>
<b>Jeudi 21 juillet 2022 .....</b>	<b>461</b>
<b>Justice et affaires intérieures .....</b>	<b>461</b>
<i>Projet de pacte sur la migration et l'asile – Communication de MM. Jean-Yves Leconte et André Reichardt.....</i>	
	461
<b>Politique commerciale.....</b>	<b>471</b>
<i>Accord de libre-échange conclu entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande Communication de M. Didier Marie .....</i>	
	471
<b>Culture .....</b>	<b>479</b>
<i>Régime d'autorisation de l'usage du plomb et patrimoine – rapport de Mme Catherine Morin-Desailly et M. Louis-Jean de Nicolaÿ et avis politique.....</i>	
	479

<b>Recherche et innovation .....</b>	<b>489</b>
<i>Constellation de connectivité sécurisée européenne - Rapport de MM. André Gattolin et Jean-François Rapin .....</i>	<i>489</i>
<b>Mercredi 27 juillet 2022 .....</b>	<b>503</b>
<b>Énergie, climat, transports .....</b>	<b>503</b>
<i>Énergies renouvelables et efficacité énergétique : proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique présentée par MM. Daniel Gremillet et Pierre Laurent .....</i>	<i>503</i>
<b>Environnement et développement durable .....</b>	<b>515</b>
<i>Suivi des négociations sur le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » : communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte .....</i>	<i>515</i>
<b>Mardi 27 septembre 2022 .....</b>	<b>525</b>
<b>Institutions européennes .....</b>	<b>525</b>
<i>Audition de M. Philippe Léglise-Costa, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne .....</i>	<i>525</i>
<b>GROUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE RELATION EURO-BRITANNIQUE.....</b>	<b>541</b>
<b>EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION.....</b>	<b>565</b>
<b>L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT.....</b>	<b>599</b>
<b>Résolutions européennes.....</b>	<b>601</b>
<b>Débats en séance publique.....</b>	<b>602</b>
<b>Rencontres .....</b>	<b>602</b>



## **RÉUNIONS DE LA COMMISSION**



*Jeudi 6 janvier 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Conseil européen des 16 et 17 décembre 2021 – Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d’État auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Permettez-moi de vous souhaiter une bonne et heureuse année 2022, marquée par les élections et surtout par la présidence française du Conseil de l’Union européenne (PFUE), dont la dimension parlementaire ouvrira dès la réunion au Sénat des présidents de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Nous fêterons à cette occasion les vingt ans de l’euro.

Nous accueillons ce matin le secrétaire d’État chargé des affaires européennes, qui va nous rendre compte de la dernière réunion du Conseil européen qui a eu lieu les 16 et 17 décembre 2021. À cause de l’interruption de fin d’année, ce compte rendu intervient malheureusement plus de deux semaines après cette réunion des chefs d’État ou de gouvernement des 27 États membres. Nous sommes d’autant plus impatients de vous entendre. J’avais moi-même dû manquer le débat préalable à ce Conseil européen qui s’était tenu dans l’hémicycle le 8 décembre, car j’étais retenu par un déplacement en Grèce avec le Président du Sénat. Le vice-président Alain Cadec vous avait néanmoins fait part de trois sujets de préoccupation pour notre commission.

Tout d’abord, concernant la crise sanitaire, nous nous inquiétons de savoir comment préserver la liberté de circulation face à la disparité de la couverture vaccinale entre États membres, à laquelle s’ajoutent aujourd’hui de nouvelles divergences entre les États membres quand certains créent une obligation vaccinale ou transforment le passe sanitaire en passe vaccinal. Le Conseil européen a lui-même souligné l’importance d’une approche coordonnée concernant la validité du certificat numérique covid européen : qu’en est-il à ce jour ? Cette question se pose dans tous les pays et préoccupe beaucoup les transfrontaliers.

Ensuite, nous attendions du Conseil européen des avancées pour répondre à la flambée des prix de l’énergie. Or la question n’est même pas évoquée dans les conclusions de sa réunion en décembre : pouvez-vous nous dire pourquoi ? Nous guettions à ce moment-là la publication de l’acte délégué sur la taxonomie des investissements considérés comme verts : elle est intervenue finalement le 31 décembre, du moins sous forme de projet d’acte délégué. Quelle est votre appréciation par rapport à cette proposition de la Commission, qui traite finalement le nucléaire et le gaz à la même enseigne ?

Enfin, le Conseil européen de décembre était attendu sur les sujets sécurité et défense, alors que la Boussole stratégique est sur la table et que l’Union européenne se doit d’envisager quelle réponse apporter en cas d’attaque russe dans le Donbass. Le sujet reste brûlant, d’autant que les États-Unis ont hier encouragé l’Allemagne à utiliser Nordstream 2 comme un levier dans ce bras de fer avec la Russie. Le Conseil européen a aussi invité la présidence du Conseil à donner une nouvelle impulsion à la politique migratoire extérieure de

l'Union européenne : quelles sont les intentions de la présidence française qui vient de démarrer ?

Bien évidemment, nous vous écouterons volontiers évoquer plus largement les priorités de cette présidence : nous avons débattu à ce propos en novembre avec le ministre Jean-Yves Le Drian, mais ces priorités n'avaient pas encore été présentées par le Président de la République. Elles l'ont finalement été le 9 décembre, soit le lendemain précisément du débat en séance plénière au Sénat préalable au Conseil européen ; nous n'avons donc jamais eu l'occasion d'en parler avec vous. Nous ne pouvons pas laisser passer cette occasion.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes.** – Merci de votre invitation. Je suis très heureux de vous retrouver et vous adresse mes meilleurs vœux. Le contexte sanitaire reste difficile, même s'il est meilleur que l'année précédente. La PFUE débute en effet pour six mois.

À l'ordre du jour du Conseil européen, il y avait ces trois sujets d'actualité : crise sanitaire, politique énergétique et politique extérieure.

Nous sommes revenus sur trois aspects de notre action collective en Europe sur la crise sanitaire.

Sur la vaccination, les mesures adoptées d'un pays à l'autre ne sont pas les mêmes dans cette nouvelle vague. Ce n'est pas totalement anormal, en raison des différences de situation. Mais les mesures des derniers mois n'ont pas été les mêmes avant l'arrivée du nouveau variant. Par exemple, la France a très rapidement adopté un passe sanitaire et maintenu un couvre-feu jusqu'à l'été dernier, soit plus longtemps que d'autres pays.

La solidarité internationale est une question qui n'est pas annexe dans ce dossier. Ce n'est pas seulement une question morale, mais notre intérêt le plus direct. Nous n'arriverons pas à bout du virus si nous n'aidons pas les autres pays, notamment africains, à se vacciner. Cela va au-delà de la question des brevets. Lors de la préparation du futur sommet UE-Afrique, nous avons échangé avec les dirigeants africains : le nombre de doses envoyé est certes insuffisant, mais beaucoup sont jetées, par manque de confiance ou de logistique. Nous devons accélérer les dons de doses et aider à déployer la vaccination, notamment en Afrique – la Commission européenne y réfléchit. Malgré les limites de cette politique mondiale de solidarité, l'Union européenne est le premier donateur et le premier exportateur de vaccins, et de loin. Nous devons accélérer dans cette direction. C'est le message que portent les chefs d'État ou de gouvernement.

La coordination a été améliorée dans les mesures d'urgence vis-à-vis de l'extérieur de l'Union européenne, notamment lors de l'apparition du nouveau variant sud-africain il y a quelques semaines, grâce à la mise en place sur proposition franco-allemande d'un frein d'urgence décidée après la découverte du variant brésilien : suspensions de vols, restrictions d'accès au territoire – comme le protocole écarlate en France. En un week-end, 23 pays européens ont activé ce frein d'urgence.

Nous avons aussi amélioré la coordination interne, pour que les frontaliers puissent circuler. Nous avons un passe sanitaire commun. Cependant, tous les pays n'ont pas démarré l'administration de la troisième dose de vaccin en même temps. En France, la



troisième dose est exigée pour les plus de 65 ans, et le sera pour tous à partir du 15 janvier, probablement dans le cadre d'un passe vaccinal.

La distinction entre passe « activités » et passe « frontières » n'est pas théorique. Il est normal qu'un ressortissant belge devant aller en France soit soumis, dans notre pays, aux mêmes règles de passe vaccinal pour les activités qu'il y exerce. Nous ne voulons pas empêcher la circulation aux frontières. Si en Belgique, la troisième dose n'est pas exigée, ce Belge, pourra quand même traverser la frontière, mais il ne pourra pas accéder sur notre territoire aux activités pour lesquelles le passe vaccinal est requis. Nous avons un régime commun pour circuler, mais pour les activités, chaque pays applique des règles spécifiques. La Commission européenne a pris en décembre un acte délégué, qui s'applique à tous, pour établir que la durée du passe sanitaire ou vaccinal est de six mois pour circuler, avec une marge de trois mois. Le certificat européen aux frontières vaut donc pour neuf mois, même si en France nous exigeons la troisième dose avant.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Pour le passe vaccinal, il y a des délais de troisième vaccination de quatre à sept mois après la deuxième dose selon les pays. L'accès à certaines activités en France sera donc réduit pour certains Européens ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Pour les activités – théâtre, cinéma, transport... – soumises au passe vaccinal, nos règles s'appliquent à toutes les personnes présentes sur le territoire français. Un ressortissant allemand voulant prendre un TGV sera soumis aux mêmes exigences qu'un citoyen français à partir du 15 janvier.

En revanche, pour traverser une frontière, le schéma vaccinal complet de deux doses est valable au maximum neuf mois. C'est une règle plus souple pour la circulation, afin de couvrir toutes les situations européennes. Cette durée va probablement être réduite.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il y aura une harmonisation vaccinale de fait.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – L'objectif est de ne pas entraver la circulation.

**Mme Patricia Schillinger.** – J'habite dans une zone frontière proche de l'Allemagne et de la Suisse. Le passe européen est-il harmonisé avec la Suisse ? Pensez bien à tous les frontaliers.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Oui, nous sommes très attentifs à ce que la circulation transfrontalière ne soit pas entravée. La Suisse reconnaît le passe européen.

Certains pays mettent en place des règles spécifiques, au-delà de ce passe européen, pour entrer sur leur territoire. Cela a parfois été le cas de la Suisse, et c'est le cas de l'Italie actuellement – mais pas de la Suisse. Nous devons traiter les problèmes au cas par cas pour limiter les exemptions. Ce cadre de 6+3 mois s'appliquera aussi en Suisse ; c'est en train d'être acté par la Commission.

Malheureusement, vous l'avez dit, le Conseil européen n'a pas adopté de conclusions communes sur l'énergie, malgré un constat commun ainsi que la nécessité reconnue par tous de mettre en place des mesures de soutien au pouvoir d'achat, via la fiscalité ou un soutien direct. De telles mesures se mettent en place localement. Mais le débat

a été entravé par la question du classement de différentes énergies au sein de la taxonomie, qui n'était pas l'objet direct du Conseil européen, mais qui s'est imposée.

Entretiens, dans la soirée du 31 décembre, la Commission européenne a présenté aux États membres un pré-projet d'acte délégué sur la taxonomie des investissements couvrant certaines activités dans les secteurs du nucléaire et du gaz. Les deux énergies figurent dans le pré-projet et relèvent de la même catégorie juridique, mais avec deux particularités : le nucléaire n'est pas qualifié d'énergie de transition, ce qui veut dire qu'il est reconnu durablement comme une énergie décarbonée. C'est important pour la France, car cela signifie qu'on peut le conserver plus durablement dans le mix énergétique.

La Commission a proposé deux clauses de rendez-vous : pour le parc nucléaire existant, tous les investissements de modernisation, de renouvellement ou de mise en sécurité sont labellisés verts dans cette taxonomie jusqu'en 2040. Pour le parc nucléaire nouveau, les investissements sont ainsi labellisés jusqu'en 2045. Il y aura une clause de rendez-vous en amont de ces deux échéances assez lointaines. On pourra décider alors soit d'une nouvelle date, soit d'une autre clause.

Le gaz est traité de manière différente, puisqu'il est qualifié spécifiquement d'énergie de transition. Des règles sont fixées pour que les centrales à gaz qui seraient labellisées dans cette taxonomie aient des seuils d'émission relativement élevés jusqu'à 2030, puis de plus en plus faibles. Ce traitement réservé au gaz n'était pas une demande spécifiquement française car il occupe une faible partie de notre mix énergétique. Mais d'autres pays, comme l'Allemagne, y tenaient particulièrement.

À mon sens, c'est une bonne chose que le nucléaire soit ainsi reconnu pour permettre les investissements nécessaires. Il y a une phase de consultation juridiquement prévue par les règles européennes, qui doit s'achever le 12 janvier, avant l'adoption formelle de l'acte délégué par la Commission européenne d'ici à la fin du mois de janvier. Si c'est le cas, et sauf objection – improbable – de la majorité du Parlement ou de vingt des États membres au Conseil, dans un délai de quatre mois, il pourra s'appliquer pleinement à partir de la fin du printemps, donc sous présidence française de l'Union européenne.

La question de la Russie et de l'Ukraine a été évoquée à l'occasion de ce Conseil européen, même si de nombreux développements, notamment une reprise des discussions diplomatiques entre les États-Unis et la Russie, sont intervenus depuis. Les Européens souhaitent être associés et même partie prenante de l'accord : on ne peut pas discuter de sécurité européenne sans l'Union européenne. Nous devons être présents dans le jeu. Ce fut le message du Conseil européen. Cela donnera lieu à des discussions au sein de l'OTAN et entre les ministres européens des affaires étrangères.

La question du partenariat oriental a fait l'objet d'une réunion en amont du Conseil européen. Des voies de mise en œuvre des mesures de confiance ou de déconfliction entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan actées voilà quelques mois ont été recherchées. Une convergence dans la fermeté à l'égard de la Biélorussie est apparue entre les pays de l'Union européenne pour que l'ensemble des leviers disponibles puissent se déployer.

Sur la question des migrations extérieures, les plans d'action qui ont permis de mobiliser des financements supplémentaires pour le retour et l'aide au développement ont été confirmés et soutenus par les États membres. Ils concernent aujourd'hui huit pays : l'Irak,

l'Afghanistan, la Tunisie, le Maroc, le Niger, le Nigeria, la Libye et la Bosnie-Herzégovine. Nous assurerons leur mise en œuvre pendant la présidence française.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne a commencé le 1er janvier. À mon sens, il y a trois sujets sur lesquels nous pouvons avoir des résultats tangibles, même si ce sera difficile : la question climatique, la question numérique et la question sociale.

Sur la question climatique, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières fait l'objet d'une proposition législative depuis le mois de juillet dernier. Il est nouveau, soulève un certain nombre de questions juridiques et techniques et suscite, certes de moins en moins, des interrogations, voire des oppositions de certains États membres. J'accueille avec optimisme l'accord de coalition allemand, qui est ouvert sur ce point, même si c'est avec des conditions. De même, le nouveau contrat de coalition aux Pays-Bas est un bon signal. J'espère que nous pourrions obtenir une majorité et un accord politique sur ce dossier sous présidence française.

Sur la question numérique, nous avons obtenu un accord au Conseil sur le Digital Services Act (DSA) et le Digital Markets Act (DMA). Il reste à en trouver un avec le Parlement européen ; nous espérons finaliser ces deux textes sous présidence française.

Sur la question sociale, il y a des avancées récentes importantes, par exemple sur le travail détaché. Nous nous battons pour faire également aboutir sous présidence française la directive sur les salaires minimums en Europe, qui a fait l'objet d'un premier accord politique.

Je pourrais également évoquer d'autres sujets, comme la question migratoire, avec la réforme de Schengen, ou les relations avec l'Afrique, qui feront l'objet d'un sommet les 17 et 18 février entre l'Union européenne et l'Union africaine sur la question sanitaire, la question écologique, le développement ou la sécurité. D'autres dossiers seront à l'ordre du jour, en particulier les crises internationales.

Le Président de la République souhaite avancer sur le sujet d'un nouveau modèle d'investissement et la croissance en Europe. Cela a trait aux règles budgétaires, à la capacité d'investissement et à l'identification de secteurs stratégiques. Comme le spatial, les microprocesseurs, etc.

Je crois que l'Europe a été au rendez-vous pendant la crise pour soutenir l'économie et au rendez-vous en matière de relance. Nous devons construire encore, faute de quoi les Américains et les Chinois pourraient prendre de l'avance. Tout cela fera partie des discussions politiques lors du sommet informel des 10 et 11 mars.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Pouvez-vous nous confirmer que, dans le cadre de la taxonomie, les investissements nucléaires ne sont pas considérés comme relevant d'une énergie de transition ?

Je m'interroge sur la clause de revoyure de 2045. Sachant qu'il faut une dizaine d'années pour construire un EPR, si une décision était prise en 2022, 2023 ou 2024, les travaux seraient achevés en 2042 ou en 2043. Quel est le sens d'une clause de revoyure deux ans après seulement ? Nous savons qu'un équipement nucléaire est conçu pour durer une quarantaine ou une cinquantaine d'années.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières fait partie d’un bloc plus large. Il est difficile d’envisager cela sans l’élargissement du marché carbone aux transports et aux bâtiments. Souhaitez-vous une telle évolution, sachant que ce mécanisme pose des difficultés, notamment en termes de compétitivité à l’export vers les pays où il n’y a pas de marché carbone ? Quid d’un financement à long terme pour le plan de relance ? Rien n’est prévu ensuite. Sans un tel financement, un certain nombre de pays risquent de ne pas pouvoir suivre. La mise en place ne risque-t-elle pas d’être négociée en échange d’arrangements sur l’État de droit ?

L’Europe voit malheureusement aujourd’hui l’Afrique uniquement comme un problème migratoire, voire sécuritaire. Pour construire une vraie relation avec l’Afrique, il faut être capable de travailler sur le développement économique et la mobilité. Comment peut-on favoriser cela avec une telle obsession européenne sur les questions migratoires ? Un certain nombre de pays majeurs en Afrique ont suspendu leur ordre constitutionnel. Certes, l’Europe n’a ni la force, ni les moyens, ni la légitimité pour imposer ses conceptions en Afrique. Mais envisagez-vous d’inscrire à l’agenda de la rencontre entre l’Union européenne et l’Union africaine des échanges sur un certain nombre de principes en la matière ?

**M. André Gattolin.** – Sur le contrôle aux frontières, alors qu’une sorte d’« Union européenne du passe sanitaire » semble se créer, on a le sentiment d’un effondrement complet de la zone Schengen, notamment en termes de liberté de circulation. Les incidents en la matière se multiplient et je peux personnellement en témoigner. Je ne savais pas qu’il y avait une suspension de l’espace Schengen...

Sur les ressources propres, un paquet a été présenté le 22 décembre par la Commission européenne, incluant le mécanisme d’ajustement aux frontières. La redistribution aux États membres d’une part des bénéfices des multinationales à la suite des accords à l’OCDE et au G20 est aussi un mécanisme intéressant, censé rapporter « entre 2,5 milliards et 4 milliards ». La fourchette est tout de même assez large. Y a-t-il des études d’impact, y compris au niveau national ? L’accord est positif, et nous l’avons soutenu. Mais le risque est qu’il ne rapporte pas tant d’argent que cela.

Je me réjouis qu’il y ait bien, dans le cadre de la présidence française de l’Union européenne, une conférence à Marseille les 8 et 9 mars sur l’espace européen de la recherche. Un appel de Marseille devrait en découler. Nous sommes très attachés à la coopération internationale en matière d’enseignement supérieur, de recherche et d’innovation. La proposition de résolution européenne que nous avons adoptée le 8 décembre dernier prône un véritable soutien à la liberté académique en Europe.

**M. Clément Beaune, secrétaire d’État.** – Je le confirme : dans le projet que la Commission a publié le 31 décembre, l’énergie nucléaire n’est pas qualifiée d’énergie de transition. C’est très important pour donner un signal clair durable aux investissements dans ce domaine.

Je souhaite apporter une précision par rapport aux dates que vous avez rappelées, monsieur le président. Ce qui est exigé pour 2040, c’est la revoyure, et non la fin du projet. Si la France ou d’autres pays veulent investir dans le renouvellement, la modernisation ou la sécurisation du parc nucléaire au-delà, la taxonomie le permet. Idem pour 2045 : l’autorisation peut être accordée jusqu’à cette date, mais le projet en lui-même peut ensuite durer plusieurs décennies. En outre, les modalités et les éventuelles conséquences à tirer de la clause de revoyure ne sont pas encore définies. Les deux dates retenues sont sécurisantes et conviennent

à la plupart des investissements pouvant être envisagés dans les années à venir. Nous veillerons à faire en sorte qu'elles ne soient pas trop contraignantes. C'est un enjeu pour la France et, plus encore, pour les États membres qui envisagent de relancer des programmes nucléaires.

Monsieur Leconte, vous avez raison sur l'articulation entre le mécanisme d'ajustement carbone et le Pacte vert. Il faudra à l'évidence à un moment un accord d'ensemble. Mais je crois que nous pouvons aller plus vite sur le mécanisme d'ajustement carbone : sans être complètement isolé du reste, il est juridiquement, politiquement et conceptuellement détachable du débat plus général sur les normes imposées à tel ou tel secteur. Les secteurs qui sont « protégés » par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, ceux qui sont très exposés à la concurrence internationale et au dumping environnemental de certains pays sont aussi souvent ceux qui bénéficient aujourd'hui de quotas gratuits. Les deux mécanismes ne pourront pas fonctionner ensemble dans la durée.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Mais il faut assurer la compétitivité à l'export, là où il n'y a pas de marché carbone.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Exactement. Nous tiendrons compte des positions de chacun. Celle de la France est que le rythme de sortie programmée des quotas gratuits ne doit pas être trop rapide. La Commission européenne propose dix ans de maintien des quotas gratuits. Cela fera l'objet d'une discussion entre les États membres et avec le Parlement européen. S'il ne pourra pas y avoir éternellement deux mécanismes, une période transitoire de coexistence sera tout de même nécessaire.

Sur la compensation économique et sociale du Paquet climat, vous avez entièrement raison : le Pacte vert est une transition écologique qui entraîne des conséquences sociales. Si le coût de l'énergie dans certains secteurs augmente, il faut une compensation pour les plus modestes. C'est ce que la Commission appelle le fonds social, à propos duquel nous avons une double inquiétude. D'une part, s'il est trop compliqué et apporte une compensation illisible, partielle et tardive, trois ou quatre ans après l'augmentation des prix de l'énergie, cela ne sert à rien. D'autre part, l'extension des Emissions Trading System (ETS), autrement dit des prix du carbone, est proposée par la Commission à certains secteurs. Nous avons fait part de notre très grande inquiétude à ce sujet, car les deux secteurs principalement concernés par l'extension, à savoir le logement et le transport routier, par le biais de l'isolation et du carburant, sont extrêmement sensibles. Beaucoup de pays européens s'en inquiètent, car si le système d'extension choisi emporte au final une augmentation massive et rapide des coûts supportés par les ménages, il soulèvera évidemment un problème social d'acceptabilité.

Je peux vous rassurer officiellement sur le fait qu'aucune transaction n'a été conclue entre État de droit et ralliement à une position que certains pays essaient d'imposer, par exemple dans le domaine énergétique. Les pays qui sont parfois visés par les procédures d'État de droit, en particulier la Pologne et la Hongrie, ne sont pas hostiles à ce mécanisme d'ajustement carbone aux frontières mais peuvent être réservés par rapport à l'extension du système ETS. Ils ne chercheraient pas forcément un échange de mauvais procédés, même si la tentation peut exister.

Sur les relations euro-africaines, je rejoins votre approche. L'objet du Sommet des 17 et 18 février prochains est de parvenir à une forme d'alliance euro-africaine concernant l'investissement, les échanges universitaires et économiques, le recentrage de notre aide au

développement sur l'éducation et la transition climatique, l'accès vaccinal, la production locale, la protection intellectuelle, etc. Les questions de sécurité et de migration ne seront pas absentes du débat, mais le partenariat euro-africain doit être étendu à toutes les problématiques.

Les principes européens de bonne gouvernance ou d'État de droit seront-ils bien pris en compte lors du Sommet ? Oui, tel sera le cas. Quant aux leviers européens que vous évoquiez, il y va de notre relation avec l'Afrique comme avec nos voisins. L'Europe est souvent non consciente de ses forces, alors que, dans nombre de pays africains, nous sommes encore les premiers investisseurs, bailleurs de développement, contributeurs de solidarité vaccinale, les principaux financeurs de la transition énergétique. Ces leviers sont insuffisamment mis en avant lors de notre partenariat.

Monsieur Gattolin, soyons clairs et justes : la crise sanitaire aurait pu être la mort de Schengen ; ce ne fut pas le cas. Je précise que la France n'a jamais fermé ses frontières intérieures ; elle a plaidé pour la fermeture des frontières communes extérieures. Qu'il y ait eu des frictions, des imperfections, c'est un fait. Un contrôle sanitaire via le passe est nécessaire ; c'est pourquoi nous avons demandé aux compagnies ferroviaires et aériennes de mieux le vérifier. En revanche, ce ne doit pas être un prétexte pour rétablir des contrôles d'identité Schengen systématiques. Si cela survient, c'est anormal. Chaque fois que nous en avons connaissance, Gérald Darmanin et moi-même veillons à ce que les vérifications soient bien ciblées.

Parmi les ressources propres que la Commission a mentionnées fin décembre, figure la déclinaison au niveau européen de l'accord international de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le pilier 1 pourrait rapporter entre 2,5 milliards et 5 milliards d'euros de ressources annuelles à l'Union européenne. Un débat s'engagera, car les Pays-Bas notamment sont favorables à l'accord, mais opposés à l'affectation de cette ressource au budget européen.

Ma position personnelle, vous la connaissez : le remboursement obligatoire de notre plan de relance doit passer non pas par l'augmentation des impôts des citoyens et des entreprises européennes, mais par la contribution des profiteurs de l'Europe, en particulier les grandes multinationales et les entreprises du numérique. Ces ressources potentielles liées au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières devront être affectées, au moins en partie, au budget européen. C'est une occasion historique de créer de nouvelles ressources propres et de financer des investissements ou le remboursement du plan de relance commun européen. Je suis un fervent militant de cette affectation. Sinon, le budget national devra contribuer de nouveau au budget européen – autant s'épargner un tel tour de manège ! Quoi qu'il en soit, avec Bruno Le Maire, je veillerai à la défense de nos intérêts financiers.

**Mme Laurence Harribey.** – Certes, l'Union européenne est le premier producteur et donateur de vaccins ; mais quid de la levée des brevets ? Quelle sera la position de la France à ce propos, sachant que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a alerté sur les déséquilibres de la vaccination qui empêchent de venir à bout de cette pandémie ?

Monsieur le secrétaire d'État, je vous ai écouté avec attention dimanche dernier, lors de votre entretien sur France info à propos du salaire minimum. La directive européenne ne prévoit aucune obligation, et seulement 21 pays sur 27 se sont dotés d'un salaire minimum légal. Pourriez-vous nous donner des précisions sur la position de la France ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – L'examen des solutions de la gestion de la hausse des prix de l'énergie a été reporté au Conseil européen, les 24 et 25 mars prochains. Or cela pèse très lourdement sur les ménages et les entreprises, particulièrement les électro-intensives des secteurs de la métallurgie, de la papeterie et du verre. Vous avez certes évoqué des mesures de soutien, telles que le chèque énergie, le bouclier tarifaire et la baisse de la contribution du service public de l'électricité. De plus, les entreprises bénéficient de mécanismes d'amortissement naturel comme les contrats fournisseurs ou la répercussion sur les prix de vente. Néanmoins, cette crise, qui aurait pu être ponctuelle, s'inscrit dans la durée. Quelles seront les propositions lors du prochain Conseil européen pour régler la déliaison éventuelle du prix du gaz et de l'électricité, notamment la révision du prix du dernier kilowattheure produit ?

**Mme Colette Mélot.** – Je voudrais revenir sur le sujet énergétique. La Commission européenne a proposé un Paquet climat Fit for 55 ayant pour objectif d'adapter les politiques européennes en vue d'atteindre moins de 55 % d'émissions de gaz à effet de serre en 2030, puis un solde d'émissions net nul d'ici à 2050. Les transports sont ciblés : pour l'aérien, une taxation progressive sur le kérosène est proposée sur les vols intraeuropéens, outre l'imposition d'un taux minimal de biocarburant, ce qui a fait réagir le milieu de l'aviation, déjà engagé sur la voie de la décarbonation ; par ailleurs, dans le sens du développement d'avions électriques et à hydrogène, Airbus a réaffirmé son plan vers un premier avion zéro carbone pour 2035. Dans le Paquet climat, ne sont toujours pas pris en compte les vols extraeuropéens, qui représentent plus de 60 % des émissions ; non plus que les émissions autres que le CO<sub>2</sub>, qui concernent pourtant entre la moitié et les deux tiers de l'impact de l'aviation sur le climat.

Monsieur le secrétaire d'État, où en est la taxation du kérosène pour les vols commerciaux ? Quel sera le calendrier de sa mise en place et comment sera-t-elle utilisée ?

**M. Pascal Allizard.** – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez à juste titre évoqué la stratégie globale d'investissement de l'Europe. Quelle est la vision de la présidence française sur le projet Global Gateway, rival de l'initiative chinoise ?

Ma seconde question a trait à l'actualité. Quelle est votre analyse de la situation au Kazakhstan, pays important de l'Asie centrale, pôle de stabilité et partenaire européen qui a entretenu une très bonne collaboration avec la France lors de la vague d'attentats ?

**M. Jacques Fernique.** – Ce Conseil européen a aussi été marqué par la nouvelle coalition allemande et l'arrivée officielle de notre nouveau partenaire, Olaf Scholz. L'accord de coalition allemand montre une nette détermination en faveur d'un renforcement européen, dont l'influence pourrait être positive pour la démarche de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. À la faveur de ce contexte, quelles initiatives concrètes pourraient trouver un écho dans la société réelle et devenir un sujet phare du débat public ?

Vous dites que le débat sur la taxonomie a empêché d'aboutir à des conclusions communes sur le prix de l'énergie. Comment débloquer les divergences sur cette question ? Un compromis similaire à ce que le Gouvernement souhaitait vient d'être proposé par la Commission. Les Verts sont mécontents, de même que les inconditionnels du nucléaire, en raison des garanties qui seraient exigées en matière de traitement des déchets et de démantèlement des installations nucléaires en fin de vie. Notre collègue Gremillet n'a pas le sentiment que la résolution adoptée par le Sénat ait été satisfaite. Tout cet assemblage manque de crédibilité !

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je m’associe à la remarque de Pascal Allizard sur le Kazakhstan, auquel il est très attaché et qui l’a récemment honoré !

**M. Clément Beaune, secrétaire d’État.** – Madame Harribey, notre objectif est de faire du vaccin un bien public mondial. La levée des brevets est un des éléments d’une stratégie plus large. Depuis avril 2020, nous avons mis en place le mécanisme ACT-A de diffusion des vaccins et de dons de doses, ainsi que Covax par lequel l’Union européenne, le plus gros donateur, centralise et transfère les dons. Nous nous sommes engagés à donner 700 millions de doses d’ici au printemps 2022. En dépit du retard pris au début, 300 millions de doses ont été données par l’Union européenne, et 100 millions par la France. Nous devons accélérer le processus pour remplir notre objectif.

Deuxième élément de la stratégie européenne : la production locale, dont dépend à court terme la disponibilité des doses. Pour ce faire, nous avons décidé de développer des hubs de production, en Afrique du Sud, au Sénégal – site le plus avancé – et au Rwanda, pour un financement européen total de 1 milliard d’euros.

La propriété intellectuelle est un obstacle potentiel. On peut déplorer une mauvaise communication de l’Union européenne, mais contrairement aux Américains, elle a été plus prudente sur la levée des brevets en préconisant un équilibre ne négligeant pas la défense de la propriété intellectuelle. L’OMS est empoisonnée par des querelles idéologiques et une absence totale de propositions américaines. L’Union européenne a suggéré un système de licences obligatoires. Si la propriété intellectuelle est un obstacle à l’accès gratuit ou abordable au vaccin dans certains pays, les laboratoires seraient contraints de céder leurs licences. Il faudra affiner cette proposition à l’Organisation mondiale du commerce (OMC). L’Afrique du Sud et l’Inde se rallient à ce potentiel compromis, les États-Unis étant encore absents du débat. Il y a urgence à trouver une solution, même si Covax et la production locale concentrent toutes les préoccupations.

Sur le salaire minimum, il faut être très clair, la directive n’impose pas de SMIC européen, ce n’est du reste pas souhaitable parce qu’il tirerait vers le bas le salaire minimum français. En réalité, la directive pose des recommandations et des procédures : ce serait une avancée parce qu’elle obligerait chaque pays à avoir un processus de fixation d’un salaire minimum, alors que six pays européens n’en ont pas du tout, tout en laissant la liberté du modèle, que ce soit un modèle légal, comme nous le connaissons en France, ou un modèle de négociations collectives, comme au Danemark ou en Suède. Un point reste en discussion, sur le niveau du salaire minimum en pourcentage du salaire médian – on parle d’un niveau entre 50 % et 60 % – ; la Confédération européenne des syndicats, présidée par Laurent Berger, est très active en ce sens.

Sur la hausse des prix de l’énergie, liée à la reprise économique et à des sujets géopolitiques, les réponses sont d’abord nationales, avec par exemple le bouclier tarifaire de pouvoir d’achat tel qu’il est déployé en France, en Italie ou en Espagne, ou encore le chèque énergie : l’Europe encourage et facilite la mise en place de ces mesures de protection d’urgence nationale. À plus long terme, j’entends des critiques sur le fonctionnement du marché européen de l’énergie, mais je veux être clair : ce serait une erreur de casser l’intégration du marché européen de l’énergie et en particulier des prix de gros. C’est un avantage pour la France puisque nous produisons moins cher que le prix moyen et que nous exportons au prix du marché, avec des rendements importants dans ces périodes d’augmentation des prix – c’est d’ailleurs ce qui nous permet de financer les baisses de prix de l’énergie aux consommateurs.



En revanche, ce qui n'est pas normal, c'est que le faible coût de l'énergie dans un pays ne soit pas répercuté au consommateur : Bruno Le Maire s'est exprimé sur ce point – et la bonne réponse me semble de garder les mécanismes de régulation actuels, car ils nous permettent de prendre des mesures d'urgence. C'est un débat que nous avons avec Bruxelles depuis plusieurs années. Cela dit, il ne faut pas faire croire que l'énergie n'est pas au prix que l'on constate : les énergies fossiles vont être de plus en plus chères, c'est une motivation supplémentaire pour la transition énergétique par les énergies renouvelables et par le nucléaire, mais aussi pour des mesures d'accompagnement de cette transition, aussi bien que des mesures d'équité commerciale, via par exemple l'ajustement carbone, pour éviter d'importer des énergies plus polluantes.

Sur le transport aérien et la taxation du kérosène, nous évaluons les choses, au premier chef les effets de la proposition européenne de taxer le kérosène, avec le secteur et des organisations non gouvernementales, parce que, comme avec la taxe carbone, nous devons éviter que cette mesure ne bénéficie à des hubs aériens extérieurs au continent européen, au détriment des nôtres. Même raisonnement sur la fin des quotas gratuits pour le transport aérien : il faudra un effort écologique du transport aérien, mais il faut au préalable en évaluer les conséquences.

**Mme Colette Mélot.** – Il y a une forte attente du secteur aéronautique, qui considère que l'UE est frileuse sur le sujet.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Je l'avais compris comme cela.

Le Global Gateway représente une alternative européenne aux « routes de la soie » chinoises et aux grandes initiatives américaines, pour financer des investissements dans d'autres régions du monde. C'est une bonne initiative : l'Europe ne pouvait pas être la seule grande puissance dépourvue de stratégie économique d'investissement avec l'Asie, l'Amérique du Sud, l'Afrique en particulier. Le Global Gateway propose plus d'investissements publics par la Banque européenne d'investissement (BEI), avec parfois des préférences commerciales pour l'accès au marché européen, notamment pour les pays aux plus bas revenus. C'est un avantage pour eux, car on a vu ce à quoi peut mener la dépendance envers la Chine : nos principes de gouvernance sont plus clairs et plus transparents, la BEI n'impose pas de contreparties excessives, elle prend en compte la charge de la dette. Cela n'a pas toujours été le cas des Chinois : on l'a vu au Monténégro où les autorités peinent à rembourser des emprunts faits pour leurs infrastructures routières.

Sur le Kazakhstan, je serais prudent. Nous évaluons la situation. La France demande aux manifestants de s'abstenir de violences, et au gouvernement de respecter le droit de manifestation pacifique, ainsi que de ne pas recourir à la force de manière excessive, disproportionnée : nous appelons à une résolution pacifique de la situation via le dialogue entre tous les acteurs politiques.

La coalition allemande nous montre que le contexte est plus favorable, de nouvelles convergences sont possibles. Comment débloquent le sujet de la régulation de l'énergie relatif à la taxonomie ? La Commission européenne a consulté, puis elle a publié son projet d'acte le 31 décembre : il sera finalisé autour du 12 janvier et il s'appliquera quatre mois plus tard. Le texte, et ce n'était pas gagné, est équilibré : nous allons vers l'inclusion de l'énergie nucléaire dans un compromis avec le gaz dont nous n'étions pas des défenseurs acharnés, mais dont nous reconnaissons que cela faciliterait la transition pour certains pays.

**Mme Gisèle Jourda.** – Le Président de la République a annoncé que les questions de défense seraient prioritaires, cela ne me semble pas du tout aller de soi. Comment faire sans un sommet consacré à la défense européenne ? Nos partenaires européens sont-ils prêts à installer un groupe d'intervention rapide de 50 000 hommes qui serait indépendant des prises de décisions américaines ?

Quelle est la position de la France, ensuite, sur l'hypothèse d'une décision à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère ?

Enfin, sur le partenariat oriental, il y a bien sûr les points chauds qui font l'actualité, mais il ne faut pas oublier la Moldavie ni la Géorgie, qui ont des contrats d'association avec l'Union et qu'il ne faut pas laisser tomber dans cette période particulièrement tendue.

**M. Pierre Laurent.** – J'ai beaucoup de mal avec la frilosité française sur la levée des brevets des vaccins contre le Covid-19, alors que le Parlement européen s'est prononcé pour cette levée. Ce n'est pas seulement une question de solidarité internationale, mais une solution à la crise sanitaire – sachant que si 92 % de Français sont vaccinés et 8 % ne le sont pas, la proportion est inverse en Afrique. Vous évoquez le sommet UE-Afrique : ne faut-il pas mettre à son agenda cette levée des brevets et la production locale de vaccins ? Parce que si les Européens et les Africains faisaient cause commune sur le sujet, le rapport de force s'inverserait.

Le débat sur le pacte budgétaire, ensuite, qui est annoncé pour deux ans, ne devrait-il pas être étendu au Parlement, et bien plus largement, même, à tous les citoyens ? Pourrions-nous débattre de la position que la France va défendre sur les critères du pacte budgétaire, donc sur le modèle de croissance que nous voulons ?

**M. Didier Marie.** – Lors d'auditions précédentes, vous évoquiez comme priorité la nécessité d'avancer sur la future directive sur le devoir de vigilance, mais vous n'en parlez pas aujourd'hui, et la Commission européenne, après l'avoir reportée, annonce la proposition, a priori au 12 février : quelle est la position française sur le sujet ?

Le contrat de coalition du gouvernement allemand, ensuite, appelle à ce que la Conférence sur l'avenir de l'Europe débouche sur une constituante, pour un fédéralisme assumé : que répond la France ? Comment voyez-vous les choses, dès lors que la France est à l'initiative de cette Conférence sur l'avenir de l'Europe : va-t-on vers une révision des traités ?

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Merci d'avoir réaffirmé la priorité française à l'adoption des règlements européens sur le numérique, le DSA et le DMA, nous y serons très attentifs. D'une façon plus large, quelle est l'ambition de la présidence française pour promouvoir les sujets culturels et patrimoniaux ?

**Mme Christine Lavarde.** – Vous évoquez le partenariat oriental ; qu'en est-il des sanctions envers le Liban ?

**M. Ludovic Hays.** – Les rapprochements récents en matière numérique entre la Chine et la Russie d'une part, les États-Unis et la Grande-Bretagne d'autre part, nous confortent dans notre appel à une politique stratégique européenne en matière numérique. Nous avons tort de traiter les sujets numériques en silos, entre la cybersécurité, l'innovation,

les équipements. Nos voisins allemands investissent beaucoup : n'y a-t-il pas un alignement des planètes pour une politique numérique européenne forte ? Le délai de six mois devant lequel la France assume la présidence étant nécessairement court, ne faut-il pas au moins poser les bases d'une telle politique ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Sur la défense européenne, je crois que la prise de conscience des pays européens progresse pour renforcer notre autonomie stratégique et notre capacité d'intervenir. Des pays particulièrement atlantistes nous rejoignent dans le projet d'une task force, par exemple la Pologne, la Roumanie, l'Estonie, la Lituanie. Je crois qu'il ne faut pas se perdre dans un débat conceptuel, entre l'autonomie stratégique et la souveraineté européenne, et comprendre que ces notions n'ont pas le même sens sur tout le territoire européen. Les pays baltes ou la Pologne ne sont pas contre une action européenne - l'Estonie, par exemple, est avec nous au Mali –, mais ils tiennent à une parfaite articulation avec l'OTAN, ce qui se comprend étant donnée leur position géographique.

La boussole stratégique est une sorte de livre blanc pour définir les menaces et nos priorités. Nous espérons la faire adopter en mars prochain. En matière de cybersécurité, qui est une question majeure, les pays baltes sont très actifs et nous savons que nous avons besoin de faire face à l'échelle européenne. Sur la crise à la frontière biélorusse, qui est une guerre hybride, nous avons répondu en Européens, je crois qu'il faut le faire aussi sur d'autres sujets.

Quelle est notre position sur la majorité qualifiée en politique étrangère ? Le Président de la République avait levé le tabou en 2018 à Meseberg, je crois qu'il faut ouvrir le débat avec le plus grand calme, car on ne peut pas accepter longtemps qu'un seul pays européen prenne tous les autres en otage en bloquant toutes les décisions qui vont pourtant dans l'intérêt de tous.

Sur la Moldavie, vous avez raison, nous devons continuer à soutenir le gouvernement très pro-européen et le mouvement réformateur. Quant à la Géorgie, le déplacement qu'a fait le Président Charles Michel est de nature à contribuer à résoudre les principales difficultés.

Sur les brevets, on ne doit pas casser l'outil, qui est avant tout d'innovation. En revanche, les brevets ne doivent pas devenir un obstacle à l'accès au vaccin, c'est ce que nous disons en avançant la notion de bien public mondial. Nous avons besoin de l'industrie pharmaceutique, qui n'est pas composée uniquement de grands laboratoires. Je crois que nous poursuivons la bonne ligne en visant l'accès de tous aux vaccins. L'UE a été insuffisamment active dans la communication, car nous ne nous sommes pas opposés à la levée ni à l'adaptation des règles de la propriété intellectuelle. J'espère que l'OMC parviendra à convenir de licences obligatoires.

Sur le pacte budgétaire, soyons ouverts. Il y aura une proposition de la Commission européenne au printemps ; je suis favorable à un débat en amont, je veux bien relayer cette idée et venir débattre avec vous, la décision en revient cependant à Bruno Le Maire.

Sur le devoir de vigilance, je regrette comme vous le report annoncé par la Commission européenne. Il est lié à un débat interne sur les seuils et les modalités, mais il est acquis qu'il y aura une proposition sur le devoir de vigilance et sur le travail forcé, nous en discutons actuellement avec les services. Je suis pragmatique sur la question des seuils et du phasage – elle n'est pas neutre – et nous devons également négocier le critère de la

responsabilité de l'entreprise – en France, nous raisonnons autour des relations commerciales établies, alors que d'autres pays raisonnent selon les chaînes de sous-traitants. J'espère que nous parviendrons à la formule la plus proche de nos pratiques habituelles.

Nous avons prévu de faire un compte rendu au mois de mai des travaux en cours de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

La révision des traités n'est ni un totem ni un tabou. Je me réjouis que les Allemands soient sur cette position. Comme l'a dit le Président de la République, même si ce n'est pas un objectif en soi, l'adaptation d'un certain nombre de politiques passe par la révision des traités. Mon sentiment est que nous aurons une révision au cours de la décennie à venir : la réforme institutionnelle et la différenciation des politiques européennes sont nécessaires.

En matière de valorisation culturelle de l'Europe, vous connaissez mon engagement pour mobiliser les acteurs de l'audiovisuel public. Je salue d'ailleurs notre service public audiovisuel, qui, au cours de ces derniers mois, a fait des efforts d'information factuelle sur cet enjeu démocratique qu'est l'Europe, de manière engagée et pluraliste.

Il y aura un événement avec les ministres de la culture et Roselyne Bachelot dès le mois de février sur le financement du patrimoine, les industries créatives et culturelles et le renforcement du droit d'auteur, au-delà du DSA/DMA et des directives récemment adoptées.

Le Président de la République souhaite en outre que puissent se tenir en deuxième partie de présidence, des assises européennes de la culture, ou un sommet autour de la culture sur ces différentes questions. Le débat reste ouvert là-dessus et je suis tout à fait preneur d'un échange ad hoc.

Enfin, un dernier projet de l'audiovisuel public qui nous tient tous à cœur, la grande chaîne Arte, qui fête ses trente ans, devient une plateforme multilingue de traduction de nombreux contenus et c'est une très bonne chose.

Le Président de la République a évoqué le Liban lors de son récent déplacement dans le Golfe. Le ministre des affaires étrangères suit au premier chef la question des sanctions, qui fait encore l'objet de discussions européennes.

Le plan de relance est l'occasion d'accélérer sur le cyber et l'économie numérique. Le commissaire européen Thierry Breton avait fixé un curseur : au moins 25 % des plans de relance consacrés au numérique. La moyenne sera sans doute supérieure à 30 %. Le défi est pris au sérieux. Des questions majeures sont à aborder avant le sommet de mars : identité numérique, cloud souverain...

Ne faisons pas de démagogie : tout ne sera pas fait sous présidence française. Néanmoins, le sommet des 10 et 11 mars sera l'occasion d'aborder les grands secteurs d'avenir, le numérique ou les régulations européennes. Je suis prêt à ce que l'on essaie de réfléchir ensemble à des idées susceptibles d'être intégrées dans les déclarations.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur le secrétaire d'État, nous vous remercions d'avoir répondu à nos questions de manière aussi précise que possible.

Mes chers collègues, la question des ventes duty free dans le tunnel sous la Manche revient à l'ordre du jour avec le Brexit. Je souhaiterais que notre commission y

apporte sa contribution par le biais d'un avis politique. Je vous propose d'y travailler moi-même comme rapporteur avec Patrice Joly en binôme, puisque nous sommes tous deux déjà chargés du suivi des questions budgétaires européennes au sein de notre commission.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement s'est mobilisé sur ce dossier. Nous avons déjà obtenu la réouverture du duty free au terminal d'Eurotunnel.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Tant mieux si l'avis politique de notre commission permet de conforter la position du Gouvernement.

Mes chers collègues, je pense que nous n'aurons pas l'occasion de refaire une réunion de bureau avant la suspension des travaux parlementaires. Mais je vous indique que nous essaierons de maintenir un rythme d'une réunion tous les quinze jours. Comme le débat préalable au Conseil européen ne pourra pas se tenir en séance pour cause de suspension, j'ai demandé au président Gérard Larcher que nous puissions l'avoir en commission, mais en l'ouvrant à tous les sénateurs.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*



*Mercredi 12 janvier 2022*

- Présidence de M. Jean François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Claude Raynal, président de la commission des finances -

### **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

#### **Perspectives pour l'union bancaire et la réglementation prudentielle au sein de l'Union européenne – Audition de MM. Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne (BCE) et Dominique Laboureix, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**

**M. Claude Raynal, président.** – Avec nos collègues de la commission des affaires européennes, et son président, Jean-François Rapin, que je remercie d'avoir pris cette initiative, nous avons le plaisir d'accueillir Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne, et Dominique Laboureix, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Nous les remercions d'avoir répondu favorablement à l'invitation de nos deux commissions pour cette audition consacrée aux perspectives de l'union bancaire et de la réglementation prudentielle au sein de l'Union européenne.

Alors que la crise que nous traversons ne manque pas de susciter des inquiétudes dans tous les domaines, nous serions tout d'abord intéressés d'entendre votre analyse de la santé financière du secteur bancaire européen et, en particulier, des banques françaises. En effet, il semble que la position des régulateurs ait évolué au fur et à mesure de la crise.

Si, au début de l'année 2020, la menace sur la santé du système bancaire apparaissait très sérieuse, faisant planer le risque, selon M. Enria, d'un « tsunami de créances non performantes », cette menace apparaît aujourd'hui moins forte et apparemment mieux maîtrisée. Les grandes banques ont d'ailleurs annoncé reprendre le versement de dividendes élevés et lancer des programmes de rachats d'actions. Selon votre analyse, les banques sont-elles sorties d'affaire ou devraient-elles faire preuve de davantage de prudence ?

Cette situation plutôt favorable pour les banques contraste, d'ailleurs, avec celle que nous avons connue en 2008. C'est bien pour répondre à la fragilité résultant du lien entre dette souveraine et bilans bancaires que l'union bancaire a été lancée en 2012, appuyée pour partie sur le mécanisme de résolution unique (MRU).

Nous avons ainsi examiné et adopté il y a quelques mois le projet de loi autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES). Il vise à instaurer un « filet de sécurité » (*backstop*) permettant au MES de prêter jusqu'à 68 milliards d'euros au Conseil de résolution unique (CRU), l'agence européenne chargée de la résolution des établissements de crédit. Ce dispositif constitue – il était temps ! – une avancée majeure pour l'union bancaire.

Dans son rapport sur ce projet de loi, notre collègue Jean-Marie Mizzon relevait que, si les États parties étaient convenus d'une mise en œuvre anticipée du filet de sécurité, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, seuls six États avaient déposé leur instrument de ratification. Nous serions

intéressés de connaître l'état de la progression du processus de ratification dans les différents États membres et ses conséquences sur l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, qui constitue l'un des piliers de l'union bancaire.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je remercie nos deux invités d'être venus nous éclairer sur la santé du secteur bancaire européen, dont on sait le rôle clé en matière de financement de l'économie européenne. En effet, le financement de nos entreprises privilégie traditionnellement le crédit sur les marchés financiers. Or certaines menaces planent sur ce secteur, même si le niveau d'incertitude est, semble-t-il, moins élevé qu'en 2020.

Après les deux crises successives de 2008 et 2013, les banques européennes ont entamé une décennie de restructuration, notamment au travers de l'assainissement de leurs bilans. Leurs fonds propres ont été revus à la hausse et leurs ratios de solvabilité ont progressé. Bien qu'il existe des disparités entre États membres, les banques européennes sont aujourd'hui globalement mieux capitalisées, plus liquides et moins exposées à des prêts non performants. Le secteur bancaire européen est ainsi plus stable et plus résilient, alors même que, dans un contexte de relance et d'investissements, sa solidité est particulièrement cruciale.

Cette stabilité a toutefois un prix. Avec des bilans en moyenne deux fois moins risqués que ceux des banques américaines, les banques européennes se démarquent par la faiblesse des revenus issus des actifs financiers qu'elles portent dans leurs bilans. Cette situation vous paraît-elle porteuse de risques ? Le cas échéant, lesquels seraient les plus préoccupants ? Quelles sont les perspectives en la matière ? Le système européen de supervision bancaire peut-il et doit-il appuyer les évolutions nécessaires ?

Dans un tout autre ordre d'idées, je souhaiterais connaître votre analyse du risque cyber, d'autant plus susceptible d'affecter les banques européennes que celles-ci tendent à externaliser des activités ou des fonctions importantes, voire critiques. Or ces activités et fonctions exigent la mise en œuvre de pratiques de surveillance appropriées au sein du système européen de surveillance. La dernière cartographie des risques établie par la BCE souligne ainsi la vulnérabilité des banques face à la cybercriminalité et aux carences informatiques opérationnelles. Le cadre actuel de contrôle vous paraît-il suffisant et adapté pour y répondre ?

Au-delà, la proposition de directive dite « DORA » (*Digital Operational Resilience Act*), actuellement en discussion, qui établit des exigences minimales pour les tiers fournisseurs de services relevant des technologies de l'information et de la communication (TIC) considérés comme critiques, vous semble-t-elle apporter des outils suffisants et adaptés pour améliorer la résilience opérationnelle des acteurs financiers ?

Les banques européennes doivent par ailleurs affronter une multiplication sans précédent de nouveaux concurrents : néobanques, FinTechs, BigTechs, *shadow banking*... Ces acteurs sont actifs sur l'intégralité de la chaîne de valeur : banque de détail, banque de financement et d'investissement, solutions de paiement, produits spécialisés. Ils proposent des standards de technologie et d'expertise difficilement atteignables par les banques. Quelles conséquences voyez-vous pour le secteur bancaire européen ? La supervision de ces concurrents devrait-elle être renforcée ? Sur quels points ?

Pour terminer, je veux évoquer les crypto-actifs, qui se sont développés en dehors du secteur bancaire et offrent des solutions de paiement en phase avec certaines des attentes des utilisateurs. Ces chaînes de paiement vous paraissent-elles de nature à engendrer des défis



d'importance systémique ? Le cadre réglementaire vous semble-t-il devoir être adapté ? La création annoncée de l'euro numérique est-elle susceptible de changer les choses ?

**M. Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne.** – Je commencerai par faire le point sur la situation dans le secteur bancaire. Dans l'ensemble, les banques européennes ont fait preuve de résilience face à la pandémie de covid-19. Cette résilience s'explique par les réformes réglementaires qui ont été introduites depuis la grande crise financière de 2007-2008, et qui ont permis de doter les banques d'une capacité d'absorption des pertes plus élevée, ainsi que par la mise en œuvre d'un cadre institutionnel européen renforcé, y compris en matière de surveillance prudentielle des banques. Le rôle joué par la réglementation et la surveillance prudentielle pendant la pandémie montre l'importance de mener à bien les réformes réglementaires et institutionnelles dans la zone euro pour rendre le secteur bancaire aussi résistant que possible aux chocs à venir.

Le soutien public a également joué un rôle essentiel. Un niveau et un éventail inégalés de mesures de soutien, allant d'une politique monétaire extraordinairement accommodante à des moratoires sur les prêts, des garanties de prêts et des transferts fiscaux en faveur des clients des banques, ont directement et indirectement protégé les bilans de celles-ci. Par conséquent, les banques restent généralement bien capitalisées, détiennent des liquidités abondantes et sont en mesure de jouer leur rôle clé de prêteur.

Si les mesures de soutien public ont permis d'éviter une augmentation du niveau des créances douteuses, lesquelles ont continué de baisser pendant la pandémie, il est essentiel de mettre l'accent sur le contrôle des risques : l'impact de la pandémie sur la qualité des actifs ne sera peut-être complètement visible que lorsque ces mesures auront été entièrement supprimées. Le volume de prêts considérés comme sous-performants, c'est-à-dire de stade 2, reste plus élevé qu'avant la pandémie. Les prêts qui ont bénéficié des mesures de soutien liées au covid-19 semblent ainsi avoir un profil de risque légèrement plus élevé. Les risques peuvent par ailleurs être plus prononcés dans les secteurs particulièrement touchés par la pandémie, tels que l'hôtellerie-restauration ou l'immobilier commercial. En outre, l'incertitude persiste quant à l'évolution future de la pandémie et l'impact des goulets d'étranglement actuels des chaînes d'approvisionnement. C'est pourquoi l'amélioration de la gestion du risque de crédit des banques reste notre priorité absolue.

Nous craignons également que, après une période prolongée de faibles taux d'intérêt, la recherche de rendement et la prise de risque excessive des investisseurs ne rendent les marchés financiers vulnérables à des corrections intempestives du prix des actifs et à un désendettement désordonné.

Le secteur des financements à effet de levier, qui accorde des prêts à des emprunteurs très endettés, est un sujet de préoccupation particulier. Les émissions ont continué d'augmenter pendant la pandémie, du fait de l'assouplissement des critères d'octroi de ces prêts, ce qui montre que les attentes des autorités de surveillance, formulées bien avant la pandémie, ne sont guère respectées. Nous procéderons à des inspections ciblées sur site pour nous assurer que les banques renforcent leurs pratiques de gestion des risques pour ce type de prêts.

Un autre sujet de préoccupation est l'immobilier résidentiel, secteur dans lequel les facteurs de vulnérabilité s'accumulent dans plusieurs pays, comme l'ont montré les travaux récents de la BCE.

Outre ces défis conjoncturels, nos banques sont confrontées à un certain nombre de défis structurels, que la pandémie met plus encore en évidence. Les banques européennes connaissent depuis plus de dix ans de faibles niveaux de rentabilité. La valorisation et la rentabilité des banques sont ainsi généralement plus élevées aux États-Unis qu'en Europe. L'une des raisons structurelles de cette situation est que les banques européennes ont plus de mal à réaliser des économies d'échelle et de gamme que leurs homologues américaines, car elles n'opèrent pas vraiment dans un marché unique des services financiers véritablement intégré.

Les banques sont en outre confrontées à deux changements structurels majeurs : l'intensification du processus de transformation numérique et la transition environnementale.

Le processus de transformation numérique doit être considéré comme une opportunité pour les banques de devenir plus efficaces et de trouver de nouvelles sources de revenus. Certaines banques saisissent déjà cette opportunité. Nous devons mettre l'accent, sur le plan de la surveillance prudentielle, sur les risques informatiques et cyber qui peuvent augmenter lorsque les banques lancent de nouvelles initiatives numériques. En outre, nous devons contribuer à garantir des conditions réglementaires équitables entre les banques et les *BigTechs* et *FinTechs*, notamment en ce qui concerne les risques justifiant une approche uniforme entre les différents types d'entités.

Le second changement structurel auquel le secteur bancaire est confronté est la transition verte. La crise climatique expose nos banques à des risques physiques et de transition qu'elles doivent être prêtes à gérer. Elles devront renforcer leurs cadres de gestion des risques et réévaluer leurs stratégies commerciales. Une récente étude de la BCE montre qu'elles ont fait quelques progrès dans l'adaptation de leurs pratiques de gestion de ces risques, mais qu'aucune n'est encore prête à répondre à nos attentes en matière prudentielle. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires. À cette fin, nous avons déjà prévu un certain nombre de mesures prudentielles spécifiques pour l'année prochaine et au-delà, notamment un examen thématique des pratiques de gestion des risques environnementaux des banques et un test de résistance sur les risques liés au climat.

En ce qui concerne le cadre réglementaire et institutionnel, nous encourageons les colégislateurs européens à adopter rapidement le récent paquet bancaire proposé par la Commission européenne, finalisant la mise en œuvre des normes de Bâle III. La France a un rôle important à jouer à cet égard, puisqu'elle présidera les discussions au sein du Conseil de l'Union européenne pendant les six prochains mois. J'ai parfois lu que ces normes ne seraient pas bien adaptées aux banques européennes et qu'elles négligeraient certaines caractéristiques spécifiques de leur *business model*. Mais bon nombre des changements réglementaires proposés découlent en fait de recherches menées par l'Autorité bancaire européenne et la BCE, qui sont axées sur les problèmes de fiabilité et de cohérence identifiés dans l'utilisation des modèles internes par les banques européennes.

Nous nous félicitons du fait que le paquet présenté par la Commission propose d'aller au-delà de la mise en œuvre des normes de Bâle III et introduise des changements souhaitables dans d'autres domaines, tels que les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) et les critères permettant d'évaluer si les membres de l'organe de direction d'une banque respectent, individuellement et collectivement, les critères de compétence et d'honorabilité.

Je suis conscient que l'impact des règles de Bâle III sur le financement de l'économie de l'Union européenne suscite certaines inquiétudes, et nous entendons les demandes visant à prévoir plusieurs dérogations à ces normes. Notre propre avis, en tant qu'autorité de surveillance, est que l'Union devrait éviter tout écart substantiel par rapport à Bâle III. L'analyse de la BCE montre en effet qu'une mise en œuvre fidèle des normes de Bâle III se traduira par un avantage net pour notre économie. Tout écart par rapport aux normes internationales, qu'il soit temporaire ou permanent, n'affaiblirait pas seulement les capacités de défense de l'Union contre une crise financière : il nuirait également à la crédibilité internationale du secteur financier européen.

L'une des propositions les plus controversées du paquet est ce que l'on appelle l'« *output floor* », le mécanisme plancher sur les actifs à risques pondérés, qui vise à réduire la variabilité de la mesure des risques par les modèles internes des banques ainsi que l'avantage réglementaire dont peuvent bénéficier les banques les plus sophistiquées par rapport à celles qui utilisent des approches standardisées. Nous saluons la proposition de la Commission : c'est une garantie que le mécanisme plancher fournira la protection attendue pour la mesure des risques avec des modèles internes. Nous sommes cependant préoccupés par les dispositions transitoires prévues dans son texte, en particulier celles qui concernent les expositions à l'immobilier résidentiel et aux entreprises non notées, car elles pourraient sensiblement compromettre l'impact positif qu'aurait le mécanisme plancher dans des domaines importants.

Comme le montre l'évolution actuelle des marchés financiers, des domaines clés tels que les prêts immobiliers résidentiels sont facilement sujets à l'accumulation de risques : il ne faudrait pas que l'Union impose unilatéralement des règles moins strictes. Nous restons déterminés à neutraliser l'augmentation purement arithmétique des exigences de fonds propres prudentiels résultant du mécanisme plancher : tant que les risques sous-jacents pris en compte dans le SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process*) n'ont pas changé, les exigences absolues de fonds propres ne devraient pas non plus être affectées par l'augmentation des actifs à risques pondérés déterminée par le mécanisme plancher. Nous éviterons également d'exiger des fonds propres supplémentaires pour les risques liés aux modèles internes qui, selon notre évaluation, sont déjà couverts par le mécanisme plancher ou d'autres changements réglementaires mis en œuvre avec le nouveau paquet.

Enfin, conformément à notre objectif de construire un marché bancaire véritablement intégré, nous souhaitons que le mécanisme plancher ne soit appliqué qu'au plus haut niveau de consolidation. Tout autre instrument, y compris le mécanisme de plafonnement proposé par la Commission, ne peut que segmenter davantage le marché et compliquer indûment le calcul des exigences de fonds propres au sein des groupes bancaires.

Nous saluons également les propositions législatives actuelles sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Nous soutenons fermement la proposition d'établir une autorité de lutte contre le blanchiment d'argent au niveau de l'Union. Il est indispensable que cet organisme dispose de pouvoirs et de capacités supranationaux adéquats pour prévenir efficacement l'utilisation abusive du secteur bancaire à des fins illicites. Nous sommes impatients de coopérer avec cette nouvelle autorité.

Enfin, je crois que le sentiment d'urgence pour achever l'union bancaire devrait être plus fort. Sans le troisième pilier de la construction – un système européen de garantie des dépôts à part entière, complétant le mécanisme de surveillance unique et le mécanisme de résolution unique –, le secteur bancaire restera segmenté, sur la base des frontières nationales.

La mise en place d'un marché bancaire européen véritablement intégré placerait les banques dans une bien meilleure position pour financer les transitions verte et numérique de l'économie européenne. En outre, et surtout du point de vue de la stabilité financière, cela permettrait un plus grand partage des risques privés, de sorte que les chocs frappant une région seraient plus facilement absorbés, sans qu'il soit nécessaire d'envisager des mesures de soutien public. La différence entre les règles et les pratiques locales en matière de gestion de crise est une question majeure, car elle empêche de progresser vers l'intégration bancaire transfrontalière. Une refonte des règles de gestion de crise de l'Union serait également la bienvenue, comme vous l'avez noté dans votre résolution.

Alors que de difficiles discussions politiques se tiennent sur ces sujets, il existe des options, dans le cadre existant, qui peuvent nous rapprocher de cet objectif. Les banques peuvent, par exemple, envisager de s'étendre au-delà des frontières par le biais de succursales et par la prestation directe de services transfrontaliers. La transformation numérique croissante du secteur bancaire leur permettra d'offrir plus facilement des services au-delà des frontières, tandis que le cadre de surveillance prudentielle unique devrait permettre une transition plus douce vers une structure en succursales pour toutes les entités désireuses d'emprunter cette voie. Cette solution a déjà été adoptée par de nombreuses banques non européennes qui se sont relocalisées dans la zone euro après le Brexit.

La présidence française du Conseil de l'Union européenne est une excellente occasion de progresser sur les différents sujets que j'ai évoqués. Nous souhaitons à la France tout le succès possible dans la mise en œuvre de son programme ambitieux, et nous nous réjouissons d'y contribuer dans nos domaines de compétence et d'expertise.

**M. Dominique Laboureix, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.** – Je vous remercie de me recevoir aujourd'hui, au moment où la France vient de prendre pour six mois la présidence de l'Union européenne.

Je veux aborder quatre points : la situation favorable des banques françaises à l'heure actuelle, l'union bancaire et ses évolutions souhaitables, la transposition équilibrée des accords de Bâle III et les défis de la transformation du secteur bancaire.

Les banques européennes se sont montrées résilientes lors de la crise liée au covid-19. C'est notamment vrai pour les banques françaises : elles ont abordé la crise sanitaire avec une bien meilleure solvabilité que lors de la grande crise financière de 2008. Entre fin 2008 et septembre 2021, le ratio de solvabilité sur fonds propres de base est passé de 5,8 % à 15,4 %.

Le renforcement des fonds propres, associé aux mesures exceptionnelles de soutien des gouvernements, des banques centrales et des autorités de supervision, a permis aux banques d'augmenter leurs concours à l'économie, malgré la conjoncture difficile. L'encours de crédit aux ménages et aux entreprises non financières des grands groupes bancaires français a ainsi progressé de 8,8 % entre fin 2019 et septembre 2021.

Le renforcement du cadre institutionnel européen permettrait toutefois de mieux faire face aux défis auxquels est confronté le secteur financier. L'achèvement de l'union bancaire renforcerait le cadre institutionnel existant ; les banques européennes seraient mieux à même de faire face aux différents défis auxquels elles sont confrontées, dont celui de la rentabilité.

Concrètement, plusieurs pistes méritent d'être suivies de manière pragmatique, sans attendre une solution globale, difficilement atteignable au regard des différentes positions existant au sein de l'Union européenne.

S'agissant du mécanisme de résolution unique, qui constitue le deuxième pilier de l'union bancaire, l'introduction prochaine d'un filet de sécurité permet de considérer que le Fonds de résolution unique disposera désormais de ressources suffisantes en capital. Les capacités d'intervention du Conseil de résolution unique seront ainsi renforcées.

Pour autant, deux sujets importants restent encore à traiter : la couverture des besoins en liquidité, dont les montants peuvent être extrêmement importants, et l'harmonisation des régimes de faillite. La BCE, en tant que banque centrale, a certainement un rôle à jouer pour ce qui concerne la fourniture de liquidité aux banques en résolution, dans des conditions qui nécessiteraient d'être définies et encadrées précisément. La question de l'harmonisation des régimes de faillite des banques représente un réel défi juridique : une banque est-elle une entreprise normale ? Jusqu'à quel point peut-on s'écarter du droit commercial ? Ce sujet est complexe : il faudrait commencer par examiner la question de la hiérarchie des déposants et des créanciers.

En ce qui concerne la garantie des dépôts, qui est le troisième pilier de l'union bancaire, compte tenu des oppositions à un véritable fonds de garantie européen, nous défendons un système plus pragmatique : un dispositif de soutien de la liquidité entre les systèmes nationaux, auquel il faudrait associer l'idée selon laquelle les filiales étrangères seraient affiliées au système de garantie des dépôts du pays d'origine, et non du pays d'accueil. Cette nouvelle approche, dont les conséquences techniques méritent d'être analysées en détail, fournirait une protection importante aux pays d'accueil.

Enfin, au-delà des évolutions législatives ou réglementaires envisageables, le renforcement de l'union bancaire repose aussi sur la pleine et entière utilisation des dispositions existantes. Je pense, en particulier, à la possibilité ouverte par la législation européenne de traiter les expositions entre pays de l'Union européenne comme des expositions domestiques pour l'identification des banques systémiques. L'annonce, par le comité de Bâle, en novembre dernier, de travaux visant à analyser les conséquences de l'union bancaire sur la méthodologie d'identification des banques systémiques est un pas dans la bonne direction, qui doit toutefois encore être confirmé. Dans un ordre d'idée voisin, l'usage encore trop limité, au sein même du mécanisme de supervision unique, des dérogations prévues par la législation européenne en matière de liquidité transfrontière est également incohérent avec l'existence de l'union bancaire.

Le renforcement du cadre institutionnel européen passe également par une harmonisation plus poussée du cadre de la lutte anti-blanchiment. C'est le sens du « paquet AML » (*Anti-money laundering*) proposé par la Commission. Nous soutenons les initiatives qui y figurent, en particulier la création d'une nouvelle autorité européenne. Toutefois, le projet de la Commission soulève des interrogations, dont les principales portent sur le champ de compétence de la future autorité et l'équilibre entre la supervision directe et la supervision indirecte par les autorités nationales.

S'agissant de la mise en œuvre des accords de Bâle III, la Commission européenne a fait une proposition en octobre 2021, avec un objectif d'entrée en application au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Cette réforme implique une révision profonde des mesures des risques pondérés. Un des principaux objectifs est d'encadrer davantage l'usage des modèles internes, avec une limitation du gain prudentiel qu'une banque peut en retirer par rapport aux mesures standards *via* le mécanisme de l'*output floor* – un plancher externe.

La Commission propose d'appliquer ce plancher uniquement au plus haut niveau de consolidation dans l'Union européenne. L'ACPR soutient fortement cette proposition, conforme à l'esprit de l'union bancaire et de l'accord de Bâle. La proposition de la Commission applique l'*output floor* à toutes les exigences de fonds propres, y compris l'exigence de fonds propres complémentaires. À ce titre, je salue l'engagement de la BCE, rappelé par Andrea Enria, de neutraliser les augmentations automatiques d'exigences liées aux interactions entre le pilier 2 et l'*output floor*.

Les banques européennes, et notamment les banques françaises, ont critiqué ces accords, qu'elles estiment injustifiés et trop coûteux. Le message de l'ACPR est clair : notre intérêt collectif est de nous engager dans une mise en œuvre complète des accords de Bâle. Comme le montre la bonne résilience des banques depuis le début de la crise du covid-19, le renforcement des règles internationales a conforté la solidité de notre système bancaire sans freiner en rien la distribution du crédit. Il est donc nécessaire d'aller au bout de cet effort en appliquant fidèlement cet ultime volet. Il s'agit aussi de préserver la coopération internationale et notre crédibilité européenne.

La proposition de la Commission est une transposition équilibrée et pragmatique, qui reconnaît les spécificités du secteur bancaire européen, en ménageant un certain nombre de dispositions transitoires. Ces dispositions temporaires donneront suffisamment de temps aux banques françaises pour s'adapter aux nouvelles exigences, qui, en tout état de cause, ne nécessiteront pas, de leur part, d'augmentations de capital dédié. De notre point de vue, le caractère transitoire de ces allègements est une condition nécessaire à la conformité du cadre européen avec les standards bâlois.

J'en viens maintenant à mon dernier point : les transformations du secteur bancaire. Le défi structurel du changement climatique crée des risques de portée systémique pour le secteur bancaire. Le principal défi est l'évaluation quantitative de ce risque. Ainsi, les superviseurs développent des outils pour projeter des scénarios et tenter de modéliser des impacts potentiels sur le bilan des institutions financières. L'ACPR a été précurseur en la matière avec la publication des résultats de son exercice pilote climatique qui s'est achevé en juillet 2021. Les travaux sur ce sujet se poursuivent aux niveaux européen et international, mais je note que la proposition de la Commission met déjà en avant une meilleure intégration des risques environnementaux dans les cadres de gestion des risques des banques.

L'émergence de nouveaux acteurs constitue un autre défi. La deuxième directive sur les services de paiement (DSP2) a introduit un cadre réglementaire pour de nouveaux services de paiement permettant la connexion des services tiers aux données bancaires : c'est la banque ouverte ou l'*open banking*. La grande majorité des banques ont décidé de développer des interfaces dédiées pour sécuriser ces accès aux comptes de paiement. La directive est donc bien entrée en vigueur, même si des améliorations sont encore possibles, qui feront certainement l'objet d'une DSP3.

L'émergence de nouveaux acteurs – les petites sociétés spécialisées appelées « *FinTechs* » et les grands concurrents internationaux dits « *BigTechs* » – auxquels les règles bancaires s'appliquent difficilement nous impose également de réfléchir aux évolutions

réglementaires nécessaires pour maintenir la confiance dans l'innovation. Cela nous invite à aller dans le sens d'une régulation plus axée sur la nature des activités, selon le principe « même activité, même risque, même règle ».

La digitalisation s'est également traduite par une hausse du risque cyber, avec l'augmentation de la surface d'exposition des institutions financières aux attaques et l'accroissement de leurs interconnexions. En conséquence, le risque informatique, en particulier le risque cyber, est plus que jamais une priorité de supervision, tant pour la BCE que pour l'ACPR. De ce point de vue, le nouveau règlement en cours de finalisation dit « DORA » (*Digital Operational Resilience Act*) viendra harmoniser les obligations en la matière : il est donc bienvenu.

En conclusion, les réformes engagées depuis la crise de 2008, notamment l'application des premiers accords de Bâle III et l'introduction du mécanisme de supervision unique, ont largement contribué au renforcement de la stabilité du secteur bancaire. Cela étant, le système bancaire fait face à de nouveaux défis et à de multiples transformations, qui nécessitent l'attention continue du superviseur et une adaptation efficace de la réglementation. Comme toujours, il faut agir en ces domaines sans surréaction, mais sans complaisance.

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président de la commission des finances, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes –

**M. Bernard Delcros, président.** – Je vous remercie pour vos interventions respectives. Avant de passer aux questions de nos collègues, je donne la parole au rapporteur général de la commission des finances.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances.** – Merci de vos propos introductifs sur des sujets éminemment techniques.

Ma première question porte sur le renforcement des règles prudentielles et le paquet bancaire, qui se compose de trois axes.

Le premier porte sur l'introduction graduelle de nouveaux seuils de fonds propres d'ici à 2025. Nous savons que les discussions ont été longues et difficiles : l'approche graduelle retenue par la Commission européenne n'était *a priori* pas celle du régulateur européen, tandis que plusieurs instances nationales réclamaient un accord « raisonnable », pour reprendre l'expression du gouverneur de la Banque de France, M. Villeroy de Galhau. La Commission européenne affirme, quant à elle, que cette proposition tient compte des spécificités du secteur bancaire européen. Pouvez-vous rappeler ces spécificités et les propositions de la Commission en la matière ? Quelles en seront les conséquences pour la France et son système bancaire ? N'y a-t-il pas de risque pour le financement de l'économie et l'octroi de crédits ? Je pense notamment à l'introduction d'une exception temporaire pour le crédit immobilier, défendue par les banques françaises.

Le deuxième axe porte sur le renforcement des pouvoirs de sanction des autorités de surveillance du secteur bancaire. Quelles sont les modalités de coopération et d'harmonisation proposées par la Commission ? Pourriez-vous détailler les risques devant être couverts par les nouvelles normes relatives aux succursales d'établissements de pays tiers ?

Le troisième axe porte sur l'intégration des risques ESG (Environnement, Social et Gouvernance) à la régulation bancaire européenne. Les établissements bancaires devraient

être amenés à procéder à des tests de résistance climatiques. Quels seront concrètement les établissements concernés et comment seront fixés les critères de ces tests ? L'introduction du risque ESG ne risque-t-elle pas de défavoriser les banques européennes par rapport à leurs homologues étrangers ?

Ma deuxième question portera sur l'union bancaire, qui est une construction encore incomplète. Ce caractère inachevé pose trois difficultés : une taille de marché réduite par rapport aux perspectives offertes par la zone euro, des risques sur le plan de la stabilité financière et une insuffisante consolidation du secteur bancaire, qui pourrait pourtant permettre de mieux répondre à la concurrence des grands établissements américains. Que permet en la matière le cadre réglementaire actuel et quelles sont, selon vous, ses insuffisances ?

Ma troisième question est relative à la deuxième directive sur les services de paiement. La DSP2 n'est mise en œuvre que depuis le printemps dernier : quel premier bilan pouvez-vous faire de sa mise en œuvre, en particulier concernant la protection des consommateurs, le partage des données bancaires des clients des banques et la mise en œuvre d'un « passeport européen » pour les prestataires de services ?

**M. Andrea Enria.** – Je vais faire de mon mieux pour tenter de répondre à toutes ces questions importantes.

Sur la gradualité de la mise en œuvre de Bâle III et les spécificités du secteur bancaire européen, les accords de Bâle sont un paquet de normes internationales visant les banques internationales. Nous avons fait le choix – qui n'a pas été suivi par toutes les juridictions internationales – d'appliquer les normes de Bâle aux plus de 6 000 banques concernées par l'union bancaire. Nous devons adapter ces normes pour coller davantage à la plus grande diversité de l'écosystème des banques dans l'Union européenne.

Certains ajustements se comprennent bien, mais il faut bien voir que de nombreuses autorités européennes sont présentes au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, à l'origine de ces nouvelles normes. Les spécificités des marchés européens ont donc bien été prises en compte dans ces normes et dans le paquet bancaire proposé par la Commission européenne. Je pense ici aux prêts immobiliers hypothécaires : leur approche différenciée dans l'Union européenne se retrouve maintenant également dans les normes internationales. En général, je suis plutôt réticent à l'idée que nous aurions tellement de spécificités en Europe qu'il faudrait mettre en œuvre de nombreuses exemptions, qui sont autant d'écarts aux normes internationales édictées par Bâle III. Certes, ces exemptions pourraient, individuellement, être considérées comme assez mineures, mais, prises dans leur ensemble, ce sont autant de petites fissures dans la digue qui fragiliseront encore plus l'ouvrage. Il est désormais important, pour les législateurs, de résister aux pressions, issues de divers cercles, visant à affaiblir le paquet bancaire.

L'un des arguments principaux pour revoir le paquet serait les inquiétudes concernant le financement de l'économie. À la BCE, nous pensons que ces inquiétudes sont quelque peu exagérées. Notre analyse montre que l'impact sur la croissance et sur l'économie sera légèrement négatif sur les deux ou trois prochaines années, mais qu'ensuite il apportera un véritable bénéfice sur le long terme. Finalement, la transition sera plus douce, car nous saurons générer un fort taux de croissance par ailleurs.



Il convient aussi de regarder quel est l'impact sur les banques qui ont été particulièrement agressives dans leur modèle interne de calcul des actifs pondérés en fonction des risques. Certaines banques subiront un impact spécifique, mais d'autres ne ressentiront absolument rien. Le bien-fondé de l'idée qui consiste à réduire les prérequis en capital n'a pas été prouvé empiriquement. Les prêts accordés aux PME n'ont pas forcément favorisé leur situation.

Les pouvoirs de sanction des autorités de surveillance sont importants au sein des pays concernés par l'union bancaire. Certes, il existe des règles et des pratiques différentes. En tant qu'organe de surveillance prudentielle, nous avons une tâche très difficile puisque nous devons prendre en considération ces différentes législations si nous souhaitons exercer une véritable surveillance. C'est en particulier le cas avec les pays tiers, et surtout depuis le Brexit : certaines banques ou fonds d'investissement adoptent des régimes nationaux qui leur sont favorables pour attirer des clients et se doter d'un cadre moins fort et moins strict.

Nous avons beaucoup travaillé sur les risques ESG l'année dernière. Nous avons demandé à 30 à 40 banques, sous notre supervision, de mettre en place un test de résistance (*stress test*) à ces risques, et à toutes les banques d'améliorer leurs techniques de tests de résistance. Cette proposition a été incluse dans la nouvelle législation. Certaines banques n'avaient pas de véritable système de contrôle en interne. Elles doivent y remédier au plus vite.

En ce qui concerne l'achèvement de l'union bancaire, je pense qu'il y a une véritable question de taille de marché. Nous ne pouvons pas considérer, aujourd'hui, l'union bancaire comme un marché national. On ne peut donc pas avoir une intégration totale à ce stade. Par conséquent, avoir des réserves de capitaux et de fonds propres dans chaque pays s'impose aux banques. C'est un véritable désavantage en termes de concurrence avec les banques américaines, et cela pose aussi des questions de consolidations transfrontalières. Dans l'idéal, c'est un obstacle que nous souhaiterions lever. Voyez la manière dont les banques américaines s'investissent dans le marché européen : elles créent une succursale dans l'Union européenne, puis viennent fusionner toutes leurs activités dans une seule et même banque. Ensuite, elles investissent peu à peu le marché européen. Ce faisant, elles utilisent mieux le marché intérieur que les banques européennes. Nous devons protéger nos banques, et une véritable union bancaire peut y contribuer.

**M. Thierry Cozic.** – J'ai le sentiment que l'union bancaire européenne ne protège pas suffisamment. La principale digue, depuis 2000, est un fonds européen de résolution, actuellement doté de 52 milliards d'euros, et qui ambitionne de dépasser 70 milliards d'euros à l'horizon 2023. En comparaison avec le bilan de BNP Paribas, qui atteint 2 000 milliards d'euros, ces montants sont très faibles ! Nous avons un gobelet d'eau tiède pour éteindre les cendres après l'incendie... Pourquoi ce fonds est-il si modeste ? Il est alimenté par les banques, voilà le problème ! Ces dernières ont compris, au moins depuis 2008, que le contribuable européen sera mis à contribution en cas de nouvelle faillite. Elles ne jugent donc pas utile de se priver aujourd'hui pour financer demain un véritable filet de sécurité, au cas où l'une d'entre elles s'effondrerait. Par exemple, la banque italienne Monte dei Paschi di Siena, plus ancienne banque du monde, troisième banque d'Italie, a discrètement fait faillite en décembre 2016, après huit ans d'agonie.

Ne pensez-vous pas que la première mesure d'urgence, à court terme, serait de revenir sur la directive EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) et de contraindre les chambres de compensation à reconstituer leurs coussins de sécurité ?

**M. Marc Laménie.** – Monsieur Laboureux, vous avez évoqué le risque cyber. On voit que ce n'est déjà pas simple à l'échelle de la France : comment faites-vous pour lutter contre ces dangers à l'échelle européenne ? Il faut du personnel compétent, mais aussi des moyens financiers. Comment êtes-vous organisés ?

**Mme Christine Lavarde.** – Il semble que la position initiale de la BCE n'était pas une montée progressive de l'augmentation des fonds propres des banques. Quelle aurait été, selon vous, la solution idéale ?

J'ai envie de croire à l'optimisme de l'ACPR sur la capacité des banques françaises à atteindre leurs ratios prudentiels sans pénaliser le financement de l'économie— ce n'est pas forcément les retours que nous avons. Je pense, comme le rapporteur général, qu'une certaine tension existe et qu'elle va certainement se renforcer, notamment sur le marché du crédit immobilier. Hier, j'ai échangé avec la Fédération française du bâtiment, qui voit là un double effet : un renchérissement du coût de construction, avec la raréfaction des terrains, et une raréfaction de l'accès au crédit. Le marché se ferme de plus en plus pour les primo-accédants.

Vous avez évoqué la régulation des banques et des *FinTechs*, mais pas les cryptomonnaies. N'y a-t-il pas un risque réglementaire ou un risque sur le système financier de ce type de monnaies, un peu à l'image du risque environnemental et des autres risques que vous avez évoqués ?

**M. Jean-Baptiste Blanc.** – Où en est la ratification du filet de sécurité ? Il semblerait que l'accord portant modification du traité instaurant le mécanisme européen de stabilité (MES) prenne du temps à être ratifié dans certains pays. Quelles sont vos attentes à cet égard, sachant que 68 milliards d'euros de prêts sont en jeu ? Comment voyez-vous sa mise en œuvre ?

**M. Andrea Enria.** – Effectivement, il est tout à fait dans notre intérêt que ce traité soit ratifié le plus rapidement possible : ce filet de sécurité est essentiel pour que nous ayons une véritable union bancaire.

La question des risques cyber est très importante. Nous en débattons au sein du conseil de surveillance prudentielle depuis trois ans et nous pensons que c'est un sujet d'une extrême priorité. Durant la pandémie, de nombreuses banques ont fourni des services à distance. Le risque d'attaque cyber a augmenté. Jusqu'à présent, l'impact de ces attaques cyber est relativement limité, mais nous ne devons pas nous reposer sur nos lauriers. Une attaque pourrait créer une véritable perturbation du système. Nous avons prévu des visites sur site, ainsi que des simulations d'attaques pour voir comment les systèmes réagissent, et s'ils sont ou non résilients.

Le fait que certaines banques sous-traitent des services à des tiers, parfois même dans des pays émergents, nous interroge. De nombreux services concurrentiels des banques, comme le *cloud*, sont souvent sous-traités à de grandes entreprises comme Amazon ou Google. Or beaucoup d'entre eux ne sont pas réglementés et il y a un risque opérationnel associé qui devrait être supervisé par la BCE, mais qui ne l'est pas actuellement. Il faudrait élargir à ces autres parties prenantes l'application de la base de régulation prévue par DORA .

Quels intérêts souhaitons-nous protéger ? Lorsque l'on parle de blanchiment d'argent et d'activités criminelles, nous devons appliquer les mêmes contrôles aux deux types

d'acteurs que sont les banques traditionnelles et les cryptomonnaies. Or ce n'est pas le cas actuellement. Il en va différemment pour la surveillance prudentielle. Si une grande banque est menacée de faire faillite, cela aura un impact majeur sur le marché. Mais, si un fournisseur de paiement fait faillite, plutôt que de passer par lui, je me tournerai vers ma banque ; cela n'entraînera pas forcément de risque systémique. Quels risques souhaitons-nous vraiment prévenir ? Il est essentiel de prendre en considération la protection des consommateurs et des clients de manière harmonisée.

Concernant l'augmentation graduelle des ratios de fonds propres, les banques européennes sont dans une position très favorable. Certaines ont décidé de lancer des programmes de rachat d'actions. La différence entre les banques européennes et américaines, c'est que, grâce au projet TARP (*Troubled Asset Relief Program*), les banques américaines ont été immédiatement recapitalisées et ont donc récupéré tout de suite une position conforme aux normes internationales. En trois ans, elles ont pu à nouveau être rentables et contribuer ainsi à l'économie, alors que, en Europe, il nous a fallu huit ans pour achever ce processus. Les banques ont donc moins contribué à l'économie, en accordant moins de prêts que les banques américaines.

Une fois que l'on aura pris cette décision, il faudra avancer le plus rapidement possible. Je peux accepter la proposition de la Commission européenne d'une augmentation graduelle de ces ratios, mais il faudra respecter le calendrier.

**M. Dominique Laboureux.** – L'accord modifiant le traité instaurant le MES n'entrera pas en application dans l'immédiat. Certains pays sont proches de la ratification, tandis que d'autres en sont encore au stade de la discussion. En Allemagne, le processus fait l'objet d'une question de constitutionnalité devant la cour de Karlsruhe ; le Parlement ne peut donc pas se prononcer pour l'instant. En Italie, les négociations viennent d'aboutir à un accord gouvernemental. L'entrée en vigueur de l'accord ne sera possible qu'au moment où le dix-neuvième pays membre de la zone euro aura ratifié cette modification fondamentale du traité sur le mécanisme européen de stabilité. Le champ d'action des autorités de résolution sera alors renforcé.

La philosophie de la gestion de crise est la suivante : lorsqu'une banque est systémique, le Conseil de résolution unique prend la décision de préserver ses fonctions critiques, au lieu de laisser l'établissement faire faillite. Les fonds des actionnaires et des créanciers sont mobilisés en premier lieu, puis, si cela est nécessaire, des sommes complémentaires sont puisées dans le fonds de résolution unique, dont le montant s'élèvera à 70 milliards d'euros en 2023. Enfin, un fonds complémentaire de soutien, d'un montant de 68 milliards d'euros, est disponible en dernier ressort. Certes, ces montants peuvent sembler modestes, mais ils constituent l'ultime filet de sécurité, après la mise en œuvre d'autres dispositifs.

La liquidité, qui correspond à un besoin d'argent beaucoup plus élevé de beaucoup plus court terme, reste, selon nous, un problème à régler. Il faut peut-être revoir les règles d'une banque en résolution ayant besoin de liquidités auprès du système européen de banques centrales. Ce sujet, en discussion depuis longtemps, n'a pas encore abouti.

L'application de la directive DSP2 s'est traduite par une croissance de 70 % des nouveaux acteurs depuis l'année 2018. À la fin de l'année 2021, on recensait 78 établissements de paiement et de monnaie électronique agréés. Les acteurs sont plus nombreux et le marché s'est développé très rapidement.

L'accès de ces nouveaux acteurs aux comptes de paiement des banques a rencontré des difficultés au début de sa mise en œuvre. Toutes les banques, notamment les filiales de banque à distance des grands établissements, ont développé le service d'agrégation des comptes afin de disposer d'une vue globale des comptes de paiement de leur clientèle.

Ces obstacles initiaux sont désormais surmontés. Toutefois, l'économie digitale progresse très vite ; de nouveaux besoins et services apparaissent constamment. Nous devons être vigilants : la législation et la surveillance doivent s'adapter à l'évolution des services rendus. Il faut s'attendre à de nouvelles évolutions dans le domaine des paiements au niveau européen.

Les réformes réglementaires menées en application de l'accord de Bâle III n'ont pas entraîné une réduction du financement de l'économie. Ainsi, le niveau de financement du crédit à l'habitat n'a jamais été aussi élevé en France qu'en 2021.

Toutefois, de nouvelles règles pourraient susciter un rééquilibrage. Le marché français comporte deux spécificités : d'une part, la majorité des crédits à l'habitat sont garantis par un cautionnement, par ailleurs reconnu dans l'accord de Bâle III et prochainement transposé dans la législation européenne ; d'autre part, le système présente une faible sinistralité, car le banquier dispose d'un recours et sur le bien, et sur l'emprunteur.

La mécanique du plancher minimum de capital, ou *output floor*, est complexe. La proposition de la Commission européenne vise à accorder une dérogation temporaire – mais très longue – à ce mécanisme, réduisant les éventuelles conséquences négatives sur le marché du crédit à l'habitat. Cela n'était pas prévu dans l'accord de Bâle III. La Commission européenne propose ainsi de reconnaître la spécificité des établissements français. Toutefois se pose la question de la pérennisation éventuelle du dispositif à la fin de la période de transition. En tout état de cause, nous y sommes favorables : cela maintient notre crédibilité dans l'application de l'accord international et laissera le temps au marché de s'adapter à ces nouvelles conditions.

**M. Jean-François Rapin, président. –**

Le chemin vers l'union bancaire est encore long. Le niveau de supervision est différent selon les pays européens : en France, il est très important, notamment par rapport à l'Allemagne. C'est un sujet d'inquiétude, car cette situation est susceptible d'entraîner une concurrence déloyale, au détriment des banques françaises.

**M. Andrea Enria.** – L'un des plus grands avantages de la surveillance bancaire européenne est précisément de favoriser une concurrence équitable entre les banques des pays membres.

Certes, des différences subsistent entre les grandes institutions bancaires, contrôlées directement par la BCE, et les établissements plus petits, dont le suivi échoit aux autorités nationales, mais, même dans ce dernier cas, la BCE dispose de pouvoirs de surveillance. Les mêmes méthodologies de contrôle s'appliquent à tous les établissements bancaires.

Certaines résolutions de votre commission des affaires européennes font référence aux différences dans les normes comptables et le système de protection des établissements. Nous nous assurons que les exigences prudentielles soient les mêmes, quelles que soient les

normes comptables utilisées, pour permettre une concurrence réellement équitable. Nous passons régulièrement en revue la conformité des dispositifs nationaux des pays membres avec les obligations très strictes prévues par la législation européenne. En cas de manquement, nous exigeons des modifications. Grâce aux actions menées conjointement avec l'autorité de surveillance allemande, la BaFin, les régimes institutionnels de protection des caisses d'épargne allemandes ont été radicalement modifiés. Cette puissante surveillance européenne assure la cohérence au niveau européen et favorise une concurrence équitable en Europe.

**M. Bernard Delcros, président.** – Nous vous remercions pour la qualité de vos interventions.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il était essentiel que nos deux commissions puissent aborder ce sujet important, alors que nous entrons dans une zone de turbulences sur le plan économique.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*



*Jeudi 20 janvier 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président –

## **Environnement et développement durable**

### **Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, nous sommes réunis pour entendre la communication de nos collègues Marta de Cidrac et Jean-Yves Leconte sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », ensemble de textes présentés par la Commission européenne, le 14 juillet dernier, pour mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat ». Ce paquet sera l'un des axes importants de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Cette séquence ouvre un cycle qui doit nous permettre, en lien étroit avec la commission des affaires économiques et celle de l'aménagement du territoire et du développement durable, toutes deux compétentes sur ce dossier, d'aboutir rapidement à une résolution européenne qui convienne aux trois commissions.

Pour pouvoir peser sur les négociations de ce paquet, il apparaît en effet essentiel que le Sénat adopte rapidement une résolution européenne d'ensemble : cette unité s'impose compte tenu, d'une part, de l'architecture du paquet et des interactions entre les textes le composant, et, d'autre part, du refus du Conseil de scinder la négociation prévue sur l'ensemble du paquet.

Je m'en suis entretenu avec le président Longeot et la présidente Primas et leur ai proposé une méthode de travail, qui nous conduira à tenir deux réunions conjointes, la semaine prochaine, sur ce sujet : mardi après-midi avec la commission des affaires économiques et mercredi matin avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Jean-Yves Leconte et Marta de Cidrac pourront y présenter alors leur analyse en intégrant les échanges que nous aurons ce matin.

L'objectif est d'aboutir le 24 février à une proposition de résolution européenne, adoptée par la commission des affaires européennes, lors d'une réunion tenue conjointement avec les deux autres commissions, qui ont toutes désigné deux rapporteurs :

- Guillaume Chevrollier et Denise Saint-Pé pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ;
- Daniel Gremillet et Dominique Estrosi-Sassone pour la commission des affaires économiques.

Pour préparer et coordonner la préparation de cette proposition de résolution, j'ai souhaité réunir, outre Marta de Cidrac et Jean-Yves Leconte, les trois rapporteurs en charge de l'énergie (Daniel Gremillet, Claude Kern et Pierre Laurent) et les trois rapporteurs en charge des transports (Pascale Gruny, Dominique de Legge et Jean-Michel Houllégatte), ainsi

que Didier Marie, compte tenu notamment de ses attributions sur le programme de travail de la Commission européenne et le commerce.

Cette démarche concertée devrait nous permettre de faire valoir une position sénatoriale unique dans des délais appropriés. Je sais que cette mission est compliquée : il faut s'accorder sur un document unique, acceptable par les trois commissions, pour aboutir à une résolution commune du Sénat. Je cède sans attendre la parole à Marta de Cidrac et Jean-Yves Leconte.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – La Commission européenne a présenté, le 14 juillet dernier, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui vise à mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat », qui est en réalité un règlement européen du 30 juin 2021.

La loi européenne sur le climat, élément phare du pacte vert, s'inscrit en cohérence avec les objectifs de l'Accord de Paris de 2015. Pour la première fois, un règlement européen fixe un objectif climatique contraignant et ambitieux à l'échelle de l'Union : atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. Dans ce but, il rehausse de 40 % à 55 % l'objectif de réduction nette des émissions domestiques de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990, ce qui a donné lieu à de nombreux débats avec certains États membres, notamment la Pologne. Le règlement affirme également la volonté de l'Union d'augmenter les absorptions de gaz à effet de serre par les puits de carbone. Même si la prise en compte des puits pour l'atteinte des objectifs climatiques est plafonnée à 225 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>, le règlement invite à aller au-delà, ce qui conduit de fait à majorer l'ambition de l'Union.

Le graphique que vous voyez à l'écran, issu de l'étude d'impact de la Commission, témoigne de l'ampleur de l'inflexion qui résulte de la loi européenne sur le climat : la ligne orangée marquait la trajectoire précédemment visée, la ligne jaune représente l'effort à réaliser pour atteindre le nouvel objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030.

L'impact budgétaire, économique et social de cette inflexion est majeur. Pour reprendre les termes utilisés par la Commission européenne dans sa communication sur le paquet, le pacte vert conduit bien à une « transformation radicale » dont on mesure ici les effets concrets.

Lors de la réunion de la petite Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac), vendredi dernier au Sénat, la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Christine Lagarde, a relevé l'importance du plan de relance européen pour financer la transition écologique mais a aussi pointé l'ampleur des besoins complémentaires, en estimant que « *la transition écologique demandera[it] des investissements supplémentaires de 520 milliards d'euros par an d'ici à 2030 par ailleurs* ».

Sur un autre plan et à un échelon national, l'Institut de l'économie pour le climat met en avant, dans l'autre graphique que vous voyez à l'écran, l'écart entre les dépenses de l'État en faveur du climat au cours des dernières années et celles qui devraient être déployées pour atteindre les nouveaux objectifs : la marche est considérable.

La marche est d'autant plus considérable que la mise en œuvre concrète du pacte vert et de la loi européenne sur le climat implique de trouver de nouveaux équilibres et de prendre garde à accompagner la transition économique, sociale et territoriale. C'est un point



que nous avons souligné dès notre avis motivé sur la loi européenne sur le climat, adopté en mai 2020. C'est une problématique qui traverse le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Aussi, avant d'entrer dans le détail du paquet, je voudrais relever quelques problématiques transversales ou critères d'analyse ayant une importance politique.

Le paquet tel qu'il est conçu devrait conduire à renchérir les prix de l'énergie, dans un contexte où ce prix flambe déjà. Se pose clairement une question d'acceptabilité sociale de la transition écologique et de choix des outils, à la fois pour atteindre les objectifs et accompagner les mutations nécessaires. Pascal Canfin, président de la commission de l'environnement du Parlement européen, lui-même agite le spectre de l'apparition de gilets jaunes à l'échelle de l'Union, dans une interview accordée au Monde.

Deuxième sujet : comment donner les bons signaux à l'industrie tout en tenant compte de ses capacités d'innovation et en préservant la compétitivité des entreprises de l'Union vis-à-vis des entreprises étrangères ? C'est notamment l'enjeu du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Troisième sujet : au regard du besoin massif d'investissements évoqué précédemment, comment les finance-t-on ? Quelle doit être la part des investissements publics et celle en mesure d'être prise en charge par les investisseurs privés ? Cette question est en suspens et renvoie aussi à des éléments qui ne figurent pas en tant que tels dans ce paquet, comme le débat sur l'éventuelle adaptation du pacte de stabilité et de croissance pour donner aux États membres des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires, comme la taxonomie ou comme la réglementation financière. Nous avons eu à cet égard un échange très intéressant avec le fonds Amundi concernant la finance verte et l'intégration par les investisseurs et les entreprises des enjeux climatiques.

Ces différents questionnements nous amènent à poser la question du mix pertinent d'outils : comment combiner de manière efficace objectifs, réglementation, mécanismes de marché, dépenses budgétaires ou fiscales ? Et cela nous conduit également à nous interroger sur les curseurs pertinents en termes de niveau de solidarité entre les États membres, mais aussi d'articulation entre l'action qui doit être menée par les États membres et celle qui doit relever de l'Union européenne.

Ces enjeux apparaissent importants à la fois du point de vue des principes et de la capacité opérationnelle à mener à bien les négociations de ce paquet qui implique des transitions particulièrement importantes dans l'Est de l'Europe. Or, les tensions en cours relatives au lien entre État de droit et fonds européens pourraient amener un raidissement de certains États membres, voire percuter directement ces négociations.

Ces éléments généraux posés, nous allons désormais préciser l'architecture de ce paquet qui est très complexe, en lui-même mais aussi par ses implications sur d'autres dispositifs de l'Union. Je cède ainsi la parole à Jean-Yves Leconte.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Ce paquet comprend, en effet, treize révisions législatives et nouvelles initiatives interdépendantes ainsi qu'une stratégie sur la forêt.

Le paquet comprend trois pièces maîtresses qui donnent le cadre général. Il s'agit de :

- la révision du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE, y compris son extension au transport maritime, la révision des règles relatives aux émissions de l'aviation et la mise en place d'un système distinct d'échange de quotas d'émission pour le transport routier et les bâtiments ;

- la révision du règlement sur la répartition de l'effort en ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions des États membres dans les secteurs ne relevant pas du SEQE de l'UE, même si le paquet introduit des zones de recouvrement pour le transport et les bâtiments ;

- la révision du règlement relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

Ces trois règlements ont déjà été révisés en 2018 : il y a donc des antécédents de négociations.

Deux textes totalement nouveaux apparaissent comme des « boucliers » destinés à protéger les ménages et les acteurs économiques européens du choc induit par ce paquet. Ils concernent le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et le fonds social pour le climat.

Les autres textes sont plus ciblés et apparaissent comme des déclinaisons sectorielles destinées à permettre l'atteinte des objectifs assignés par les trois règlements posant le cadre. Il s'agit de : la révision de la directive sur les énergies renouvelables ; la refonte de la directive sur l'efficacité énergétique ; la révision de la directive sur la taxation de l'énergie ; la révision de la directive sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs ; la modification du règlement établissant des normes d'émission de CO<sub>2</sub> pour les voitures et les camionnettes ; l'initiative ReFuelEU Aviation pour l'utilisation de carburants durables dans l'aviation ; l'initiative FuelEU Maritime, pour un espace maritime européen vert.

La difficulté de ce paquet réside dans l'interconnexion des textes : si l'on modifie un curseur dans un texte, il faut procéder à des ajustements dans d'autres textes pour s'assurer qu'*in fine*, l'objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre sera atteint.

Cette interdépendance interne au paquet se double de ramifications externes. Un seul exemple : les ressources liées à l'extension du champ du système d'échange de quotas d'émissions et au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières font partie des nouvelles ressources propres proposées par la Commission. Si l'on remet en cause ces éléments, il faudra également en tenir compte sur le volet ressources propres et en tirer les conséquences sur le remboursement de la dette liée au plan de relance européen Next Generation EU.

Cette interdépendance des textes et le caractère transversal du paquet rendent particulièrement complexe la conduite des négociations, qui ont pris un peu de retard au départ. Le paquet a été présenté sous présidence slovène du Conseil et de premières discussions techniques ont pu s'engager mais sans aboutir à des orientations. Les textes sont examinés dans des formations différentes du Conseil suivant les sujets (environnement, transport, finance...) mais le Conseil a refusé de scinder le paquet, compte tenu de l'interdépendance des textes.

L'objectif de la présidence française est de poursuivre les négociations en vue d'aboutir à des orientations du Conseil en fin de semestre.

On sent également la volonté d'avancer rapidement sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Suivant l'état d'avancement des négociations, peut-être le paquet pourra-t-il être évoqué par le Conseil européen à mi-semestre.

Le Parlement européen a tâtonné dans son organisation interne et a également pour objectif d'adopter ses positions d'ici l'été. Les négociations ne s'achèveront donc pas sous présidence française du Conseil mais risquent d'avancer durant la suspension de nos travaux parlementaires. Si les objectifs sont tenus, la phase de trilogues devrait débiter sous présidence tchèque du Conseil.

Je voudrais maintenant évoquer plus particulièrement quelques enjeux spécifiques à certains textes, en commençant par l'extension proposée du marché carbone.

La Commission européenne s'appuie notamment sur les bons résultats enregistrés par le système d'échanges de quotas d'émission de l'Union, qui aurait par le passé permis d'atteindre des résultats plus élevés que ceux prévus, sans toutefois être en capacité de répondre en l'état à la nouvelle ambition climatique de l'Union. À législation inchangée, les secteurs couverts par le marché carbone permettraient de réduire leurs émissions de 51 % d'ici 2030 par rapport à 2005, au lieu de l'objectif initial de 43 %.

La proposition de la Commission comprend plusieurs aspects.

Le transport maritime serait inclus dans le champ du marché à compter de 2023, avec une restitution progressive des quotas gratuits d'ici 2026.

Surtout, le marché serait étendu aux secteurs du transport routier et du bâtiment à compter de 2026, avec une période de test de démarrage en 2025.

Ces deux secteurs, qui représentent un volume important d'émissions, relevaient jusqu'à présent exclusivement du règlement sur la répartition de l'effort. Compte tenu du grand nombre d'émetteurs, c'est la mise à disposition de combustibles destinés aux secteurs du bâtiment et du transport routier qui serait réglementée par le nouveau cadre.

Parallèlement, la Commission propose de procéder à un aménagement de la réserve de stabilité du marché et, pour accompagner les transitions, de deux fonds existants : le fonds pour l'innovation et le fonds pour la modernisation. Surtout, elle propose d'utiliser une partie des recettes générées par l'extension du mécanisme de marché de quotas au secteur du bâtiment et du transport routier pour alimenter un nouveau fonds social pour le climat qui serait doté de 72,2 milliards d'euros sur la période 2025-2032. En proposant cela, la Commission enjambe donc l'actuel cadre financier pluriannuel : 23,7 milliards d'euros abonderaient le fonds de 2025 à 2027, date limite de l'actuel cadre financier, puis 48,5 milliards de 2028 à 2032...

Cette proposition de réforme est loin d'être consensuelle. La France, par la voix du ministère de la transition écologique, a très clairement exprimé des réserves sur la pertinence de ce dispositif, tout comme le président de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen, que nous avons auditionné. Pascal Canfin, qui considère que la Commission a commis une « *erreur majeure* », va dans le même sens en

proposant cette semaine que « *le nouveau marché carbone ne concerne que les entreprises, à travers leurs bâtiments commerciaux, et les poids lourds* ».

Il précise, je le cite, qu'il faudra alors « *diminuer le fonds social en conséquence. A un moment où l'on se bat contre la hausse du prix de l'énergie, étendre le marché carbone au chauffage serait difficilement explicable. Le coût politique de l'extension du marché du carbone, comme le conçoit la Commission, serait majeur, mais l'impact climatique serait très faible parce que l'immense majorité des déplacements de particuliers sont contraints, notamment dans les territoires où il n'existe pas d'alternatives à la voiture individuelle* ».

C'est donc un sujet important de débat, qui repose la question de l'accompagnement de la transition, notamment pour les États de l'Est : une réduction du fonds social est-elle acceptable et jusqu'à quel point ? Une refonte du dispositif remet par ailleurs en cause le schéma proposé sur les ressources propres.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Deuxième volet important que je souhaite évoquer : celui du règlement sur la répartition de l'effort. Jusqu'à présent, le marché carbone et ce règlement étaient étanches : on se trouvait soit dans un cadre, soit dans l'autre.

Ce ne serait plus le cas. La Commission souhaite en effet maintenir le champ du règlement sur la répartition de l'effort aux secteurs du transport routier et du bâtiment, qui représentent près de la moitié des émissions de ce périmètre, même si elle propose de les inclure aussi dans le marché carbone.

Des modalités complexes de prise en compte des puits de carbone, qui relèvent d'un autre règlement, sont également prévues.

L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau de l'Union dans le champ de ce règlement passerait de 29 % à 40 % par rapport à 2005.

Les auditions que nous avons menées ont fait apparaître que la clé de répartition de l'effort entre les États membres aurait pu être différente.

La méthode de calcul utilisée pour la détermination des objectifs nationaux reste fondée sur le PIB par habitant, un nombre limité de corrections ciblées étant appliqué afin de répondre aux préoccupations en matière d'efficacité au regard des coûts. Les ministères français auraient souhaité que l'on prenne davantage en compte le rapport coût-efficacité et un peu moins la solidarité intra-européenne.

D'autres États membres seraient sur la même ligne mais, à ce stade, il n'y aurait pas de volonté de rouvrir cette question dans la mesure où il s'agit d'un jeu à somme nulle entre États membres. L'effort de négociations porterait davantage sur les flexibilités envisageables.

Le dernier grand cadre du paquet est celui relatif à la prise en compte de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie.

Le dispositif vient d'entrer en vigueur en 2021 mais des failles ont d'ores et déjà été identifiées et devront notamment être prises en compte lors de la révision des plans nationaux énergie-climat qui devra être conduite d'ici 2024.

Le dispositif proposé par la Commission européenne fixe un objectif de neutralité climatique des terres à l'horizon 2035. Il s'agit d'un objectif ambitieux puisque que la trajectoire européenne est négative ces dernières années.

Les absorptions de CO<sub>2</sub> ont en effet diminué dans le secteur des terres, ce que la Commission explique par l'augmentation des taux de récolte imputable à la demande en bois et au vieillissement des forêts, par la persistance des émissions provenant des sols organiques, par les catastrophes naturelles et par l'absence d'incitations politiques et financières.

La trajectoire proposée par la Commission comprendrait trois étapes : en 2030, un niveau d'absorption de carbone à hauteur de 310 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>, réparti entre les États membres en tant qu'objectifs contraignants ; la neutralité en 2035 ; une hausse supplémentaire des absorptions à compter de 2036.

À cela s'ajoute le fait qu'à compter de 2031, seraient prises en compte les émissions hors CO<sub>2</sub> du secteur agricole. Cela doit nous conduire à bien évaluer les conséquences potentielles du dispositif sur le secteur agricole. Le directeur général de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique considère lui-même que le niveau d'ambition pour les puits de carbone est particulièrement élevé. C'est un point qui mérite d'être davantage approfondi en vue de la proposition de résolution européenne du Sénat qui sera présentée fin février.

Je veux maintenant évoquer brièvement les secteurs du bâtiment et des transports, qui sont au cœur du paquet.

S'agissant des bâtiments, l'objectif de la Commission est clair : elle veut renforcer l'efficacité énergétique des bâtiments et intensifier le recours aux énergies renouvelables. Vous pouvez voir sur la diapositive un certain nombre d'objectifs ciblés, certains étant contraignants, d'autres plus indicatifs. Lors du Conseil « énergie » de décembre dernier, les ministres de l'énergie ont notamment discuté de l'équilibre entre la nécessité de soutenir le potentiel des énergies renouvelables en tant que source d'énergie rentable et la nécessité de tenir compte des situations nationales et des situations de départ différentes. C'est évidemment un point politique important.

Le président de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen appelle à ne pas faire de surenchère sur les objectifs. Il considère, en particulier, que l'objectif de relèvement de 32 % à 40 % d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 paraît « réalisable mais très difficile à atteindre ».

J'ajoute que pour atteindre les objectifs, la Commission assortit sa démarche de contraintes spécifiques pour les bâtiments publics. Le secteur public serait ainsi tenu de rénover 3 % de la surface de ses bâtiments chaque année.

Le schéma d'ensemble pose un défi important d'adaptation des logements privés et d'évolution du parc social et amène des questions de fond, tant sur l'accompagnement financier que sur les garanties d'efficacité des travaux et, plus largement, sur la conception même de l'urbanisme et le lien bâtiment/mobilité. Nous avons eu, à cet égard, un échange passionnant avec le président de la plus grande agence d'architecture française, l'AREP, qui est une filiale de la SNCF.

S'agissant des transports, je me contenterai d'évoquer deux points.

Concernant l'aérien, le paquet prévoit un plafonnement plus strict du nombre de quotas pour les vols intra-UE et la suppression progressive totale des quotas gratuits d'ici 2026. C'est un sujet qui mérite une expertise spécifique compte tenu des impacts territoriaux potentiels.

S'agissant de l'industrie automobile, l'impact de ce paquet sera très fort et il y a un vrai enjeu de stratégie industrielle et de visibilité pour les constructeurs.

En lien avec les objectifs plus ambitieux du règlement sur la répartition de l'effort, la Commission propose de majorer les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures et les camionnettes à l'échelle de l'Union européenne d'ici 2030 et, surtout, fixe un nouvel objectif de 100 % de réduction d'ici 2035. Dans la pratique, cela signifie qu'à partir de 2035, il ne serait plus possible de mettre sur le marché de l'Union européenne des voitures ou camionnettes équipées d'un moteur à combustion interne, y compris des modèles hybrides.

Des débats existent entre États membres, certains étant plus maximalistes que d'autres. Comme l'a souligné l'une des personnes auditionnées, et cela vaut pour les transports comme pour le bâtiment, la démarche générale de la Commission ne prend pas en compte l'usage et interroge quant à la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie, de la production jusqu'au recyclage.

Dans le cadre de ces débats, sur lesquels travaillent également nos collègues en charge de l'énergie et des transports, se posent plusieurs sujets connexes, comme celui de la définition de l'hydrogène renouvelable et bas carbone et l'enjeu de déploiement des infrastructures de recharge.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Nous terminons la présentation de ce paquet en évoquant les deux boucliers prévus, à savoir le fonds social pour le climat et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Le nouveau fonds social pour le climat, dont la création est directement corrélée au projet d'extension du marché carbone aux secteurs du bâtiment et des transports, a pour objectif, selon la Commission, « *d'atténuer les incidences sociales et distributives sur les plus vulnérables* » de l'extension du marché carbone aux secteurs du bâtiment et des transports routiers.

Alimenté par 25 % des recettes résultant de cette extension, il devrait représenter un volume de dépenses de 23,7 milliards d'euros de 2025 à 2027 puis de 48,5 milliards de 2028 à 2032.

Le Fonds fournirait des mesures de soutien au profit des ménages vulnérables, des microentreprises vulnérables et des usagers vulnérables des transports. Il viserait également à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, la décarbonation des systèmes de chauffage et de refroidissement dans les bâtiments, l'intégration d'énergies produites à partir de sources renouvelables, l'accès à la mobilité et aux transports à émission nulle et à faibles émissions. Le fonds pourrait aussi couvrir des aides directes temporaires au revenu.

Pour cela, en reprenant une formule éprouvée dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, les États membres devraient présenter des plans sociaux pour le climat

assortis de mécanismes de reporting, mais aussi contribuer à hauteur de 50 % au financement du coût total estimé de leurs plans nationaux.

Ainsi que nous l'avons évoqué tout à l'heure, toute remise en cause du marché carbone aura mécaniquement un impact sur la conception de ce fonds.

Au-delà de cet élément, la création de ce fonds, qui n'était pas prévu par le cadre financier pluriannuel et qui s'ajoute notamment au fonds de transition juste, soulève des questions de principe sur l'articulation entre l'action des États membres et celle de l'Union, sur le mécanisme de *reporting* prévu qui apparaît très lourd pour les États membres, mais aussi sur la clé de répartition des droits entre États membres, qui implique un nouvel effort de solidarité intra-européenne.

Enfin, je dirai quelques mots du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, que le Sénat avait appelé de ses vœux et qui devrait être pleinement opérationnel en 2026, après une phase transitoire expérimentale d'ici 2025. Le Parlement européen pourrait vouloir aller plus vite. Directement lié au système d'échanges de quotas d'émissions mais aussi à la proposition de décision sur les ressources propres, il apparaît comme un outil indispensable pour prévenir le risque de fuite carbone et faire en sorte que les nouvelles ambitions climatiques de l'Union ne pénalisent pas les entreprises européennes.

À ce stade, cinq secteurs particulièrement émetteurs et exposés – fer et acier, ciment, plastiques, aluminium et production d'électricité –, seraient couverts par ce mécanisme qui doit être conçu pour être conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. On sait que les appétences des États membres vis-à-vis de ce dispositif sont diverses, l'Allemagne étant particulièrement attentive aux mesures de rétorsion commerciale potentielles pour ses exportateurs.

La mise en place de ce dispositif doit s'accompagner d'une suppression progressive des allocations de quotas gratuits d'émission. C'est intellectuellement parfaitement cohérent mais il faut veiller à ce que cette suppression progressive s'effectue à un rythme compatible avec la situation des entreprises européennes.

Des interrogations peuvent également exister sur le champ d'application du mécanisme : nous avons eu un échange très direct sur ce point avec l'AFEP, l'association française des entreprises privées qui représente les grandes entreprises, et j'observe que le Parlement européen envisage d'inclure le secteur de la chimie dans le dispositif.

Mais le point qui me paraît à ce stade le plus important politiquement est celui des failles qui ont pu d'ores et déjà être identifiées.

Lors de nos auditions, a clairement été abordé le risque que le mécanisme, conçu pour assurer une neutralité au sein de l'Union, pénalise les entreprises européennes exportatrices, dès lors qu'elles ne bénéficieraient plus de l'allocation de quotas gratuits. Nous avons interrogé le cabinet de Frans Timmermans, vice-président de la Commission, qui est resté de marbre et qui fait valoir les difficultés liées aux règles de l'OMC. Nous savons que la direction générale du Trésor y réfléchit. C'est un point majeur car il serait évidemment absurde que le système aboutisse à pénaliser nos exportations ou conduise à créer des filiales extérieures à l'Union pour contourner ces difficultés.

Le président de la commission de l'industrie du Parlement européen a également appelé notre attention sur les risques de contournement du système par des entreprises extra-européennes. C'est un sujet qui doit effectivement être traité, tout comme celui évoqué par Pascal Canfin dans sa récente interview au Monde : il relève, je le cite, que « *en l'état actuel de la proposition, une voiture produite par Renault à Tanger (Maroc), qui utilise de l'acier turc, ne serait pas soumise au MACF, contrairement à la même voiture, produite en France, avec le même acier turc. Il faudra corriger cette faille* ».

Voici résumés quelques points saillants de ce paquet particulièrement complexe du fait de son caractère transversal et de l'interdépendance des textes, mais aussi particulièrement lourd en termes d'impact sur la vie quotidienne des citoyens européens et des entreprises.

Au-delà des enjeux techniques, il nous paraît essentiel d'avoir une approche politique de ce paquet et de bien mesurer ce qui est politiquement acceptable et ce qui ne l'est pas. Les prises de parole fortes de membres éminents du Parlement européen montrent bien une divergence parfois majeure d'appréciation par rapport à la Commission, qui utilise indéniablement ce paquet comme un outil d'accroissement de ses capacités d'action. C'est également un paquet qui s'inscrit dans des réflexions budgétaires plus larges, tant concernant les marges de manœuvre des États pour faire face au coût de la transition écologique que concernant la dimension de l'action de l'Union.

Je termine enfin par un point qui nous apparaît être un impensé du paquet, à savoir celui des effets induits sur nos partenaires ou alliés, sur les candidats à l'adhésion, mais aussi par exemple sur la Turquie qui est en union douanière avec l'Union. Nous avons interrogé plusieurs interlocuteurs sans avoir de réponse. C'est pourtant, nous semble-t-il, un sujet important.

Je vais désormais livrer une réflexion plus personnelle. C'est une transformation majeure de la société européenne, voire inédite, qui se profile. Pour la réussir, il faudra à la fois ne pas limiter nos capacités d'innovation et, certainement, songer à changer nos référentiels de valeurs.

Nous avons, à ce stade, de nombreux débats qui portent tout à la fois sur la croissance, la croissance vertueuse, la décroissance, le capital financier ou encore le capital écologique. Des spécialistes commencent même à parler de comptabilité multicapitales ou multidirectionnelles afin de prendre en compte, dans leurs calculs, le capital écologique et la manière dont l'économie influe sur celui-ci. Les considérations fiscales occupent également une place de choix dans nos discussions.

Je tiens à vous alerter sur un point : nous sommes face à un défi qui n'est pas seulement financier. Il est aussi technique. L'innovation sera centrale !

La réduction des émissions de gaz à effet de serre sera imposée via le marché carbone, organisé au niveau européen ainsi que par des normes elles-mêmes européennes. En revanche, les compensations se feront principalement par le biais du Fonds social qui, lui, sera géré au niveau national. On aboutit ainsi à une situation où les normes sont fixées au niveau européen et les compensations liées à ces dernières sont prévues au niveau national. Est-ce tenable vis-à-vis non seulement du marché unique mais aussi du principe d'égalité entre les citoyens ? À l'évidence, notre capacité d'action est à ce stade limitée compte tenu de la répartition des compétences entre la Commission européenne et les États membres.



Le sujet du bâtiment est lui aussi central. La question des rénovations pose un certain nombre d'enjeux. Il ne faut pas oublier qu'à chaque fois qu'un bâtiment est rénové ou construit, des émissions de CO<sub>2</sub> sont produites. Il faut adopter une vision globale sur ce sujet. Ces nouvelles mesures présentées par la Commission auront également des conséquences sur la gestion du logement social.

Compte tenu des défis techniques, il n'est pas raisonnable de se « fermer des portes ». Tant que nous n'avons pas trouvé la solution absolue, il faut préserver la diversité des axes de recherche pour trouver des réponses à ces défis.

Certes, depuis les années 1990, nous avons réduit nos émissions de gaz à effet de serre avec la mise en place du marché carbone. Toutefois, il convient de préciser que nos importations représentent l'équivalent de 49 % de nos émissions internes. Dans ce contexte, l'Allemagne se trouve confrontée à une difficulté particulière que nous ne rencontrons pas en France : sa balance commerciale est excédentaire. Elle sera donc particulièrement sensible aux effets du mécanisme d'ajustement carbone pour ses exportations. Sur l'ensemble de ces sujets, la question des accords commerciaux est majeure : tout dépend de la manière dont on fait évoluer ces derniers.

*In fine*, deux réflexions doivent être menées. Premièrement, nous devons atteindre en Europe la neutralité carbone d'ici 2050. La Chine l'atteindra en 2060, l'Inde en 2070 et ainsi de suite... Aussi, si l'Europe doit être exemplaire, il est essentiel que l'exemple serve. Comment traiter les pays avec lesquels nous prévoyons des élargissements ? Comment traiter les pays avec lesquels nous formons une union douanière ? Comment traiter avec nos principaux partenaires commerciaux ? Cette exemplarité que nous voulons ne représente pas seulement un risque dans la gestion de nos relations avec nos partenaires extérieurs mais peut aussi constituer un outil d'influence. Il faut en être conscient ! Deuxièmement, au-delà de l'objectif de réduction de l'empreinte carbone, il faut également investir dans la recherche et réfléchir à la mise à disposition de moyens pour l'adaptation de ces nouvelles politiques. **Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Je souscris bien évidemment à tout ce qui vient d'être dit. Je souhaiterais aussi apporter quelques précisions à mon propos.

Le sujet de l'acceptabilité de ce paquet est aussi, pour moi, central. En effet, comme l'a rappelé Jean-Yves Leconte, les actions européennes donneront lieu au niveau national à un certain nombre de compensations. C'est un équilibre à trouver. La question de l'acceptabilité des différents États membres ainsi que des citoyens eux-mêmes – et des Français avant tout – devra être prise en considération. Nous sommes très vigilants sur ce point.

Comme vous l'avez certainement remarqué, cette restitution est une première étape. Nous allons continuer à auditionner un certain nombre d'acteurs économiques et institutionnels. Ainsi, nous souhaitons recueillir, ce matin, vos remarques et vos observations sur cet ensemble de textes que constitue le paquet « ajustement à l'objectif 55 ».

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci à tous les deux pour votre travail. Je souhaiterais à mon tour évoquer plusieurs points. Lors de la récente réunion au Sénat de la COSAC des Présidents, Mme Christine Lagarde nous a livré un exposé tout à fait complet sur l'euro et a profité de cette occasion pour rappeler les besoins colossaux d'investissements dans la transition écologique. Ces travaux relatifs à l'évaluation des besoins d'investissements, qui seront aussi menés au Sénat par la commission des finances, sont déterminants. Il est essentiel d'évaluer au sein de cette transition, ce qui relève

d'investissements privés et ce qui relève d'investissements publics. Les niveaux d'investissements annuels sont tels que le plan de relance ne suffira pas à couvrir l'ensemble du financement de cette économie verte. Nous devons donc continuer nos réflexions sur ce sujet. Cette question n'est pas à négliger.

Jean-Yves Leconte nous a également rappelé qu'au-delà des défis financiers, il existait des défis techniques, auxquels je suis très sensible en ce moment. J'ai récemment été interpellé par un article de Carlos Tavares, directeur général de Stellantis, sur la conception des batteries de véhicules électriques. Je suis personnellement un grand adepte de ces derniers. Cependant, j'émetts un soupçon d'inquiétude concernant la conception des batteries et l'avenir de leur recyclage. Il ne faudrait pas que dans trente ou quarante ans, nous nous retrouvions confrontés à un scandale environnemental lié à leur recyclage. Il faut être très précautionneux sur l'avenir de ces choix techniques et ne pas sombrer dans des dogmatismes qui nous conduiraient à commettre des erreurs. Ainsi, l'aspect technique de cette transition me semble aussi important que son volet financier.

**Mme Christine Lavarde.** – . À l'écoute du rapport de mes deux collègues, j'ai l'impression que la politique des États membres, en tout cas de l'Union européenne, connaît une évolution significative en matière de transition climatique. En effet, quand la France a inscrit, dans la loi d'orientation des mobilités (LOM), l'interdiction des véhicules thermiques à horizon 2040, elle était le seul État de l'Union à se doter de cette injonction. Si j'ai bien compris les propos de nos deux rapporteurs, dans ce nouveau paquet, on s'interdirait à l'échelle de l'Union européenne de vendre ce type de véhicules à un horizon de temps similaire.

Je souscris totalement aux propos qui ont été tenus en ce début de matinée, particulièrement concernant l'énorme défi technique qui s'ouvre devant nous. J'avais soutenu exactement la même position lorsque j'étais rapporteur de la loi climat et résilience, sur le volet transports devant la commission des finances.

Je n'aurais donc qu'une question : comment voyez-vous l'articulation de ce nouveau paquet avec la future norme Euro 7 ? Ne craignez-vous pas l'adjonction de ces multiples normes ? Le nouveau paquet de l'Union traite en effet de la question des émissions de carbone, la norme Euro 7 renvoie quant à elles à tous les polluants. Ainsi, nous allons nous retrouver dans une situation particulière où les véhicules auront un coût exorbitant en raison de ces dispositifs très onéreux de dépollution. Est-ce que la Commission européenne prévoit un volet social pour l'ensemble de ces dispositifs ? Si tel n'est pas le cas, on aboutit nécessairement à une mobilité accessible à un très petit nombre de personnes.

La France a de son côté mis en place un certain nombre d'outils qui sont à ce jour perfectibles, tels que des primes à la conversion, des bonus, des micro-crédits etc. Cependant, on constate que le taux de recours à ces nouveaux dispositifs est assez réduit, surtout concernant ceux qui sont accessibles aux plus modestes. En effet, ces outils ne permettent pas de couvrir le surcoût d'achat d'un véhicule qui serait conforme à toutes les normes présentées supra, par rapport à un véhicule d'occasion qui remplirait sa fonction première, à savoir permettre de se rendre sur son lieu de travail.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Au-delà d'Euro 7 et de l'émission de particules liée à l'utilisation de carburant, je rappelle également – avec une certaine ironie – que l'utilisation des routes est elle aussi émettrice de particules et que cette question pourrait donc faire demain l'objet d'une directive.

**M. Pierre Laurent.** – Le premier enjeu de ce nouveau paquet est de voir clair dans toutes ces politiques présentées par la Commission européenne. Sur ce point, je tiens à remercier mes collègues pour leur synthèse très éclairante.

Sur le volet énergie dont je m'occupe particulièrement, je souhaiterais souligner qu'en toile de fond de tout ce débat, le choc actuel que connaissent les prix de l'énergie soulève de nombreux problèmes. L'ensemble des auditions auxquelles nous avons assisté pour le moment semblent le confirmer : nous ne sommes pas face à un choc conjoncturel mais structurel. Certains comparent cette situation au choc pétrolier des années 70, dont les effets de grande ampleur se sont inscrits dans la durée.

Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord avec le fait que ce nouveau paquet traduise un changement de société pour l'Union européenne. Je souscris également aux propos de Jean-Yves Leconte concernant la dimension financière de cette transition qui ne constitue pas à elle seule la solution au problème posé. Cependant, s'agissant du volet financier, j'ai entendu l'intervention de Mme Christine Lagarde au Sénat qui a indiqué qu'un montant de 520 milliards d'euros par an serait nécessaire au financement de cette transition. Si ces ordres de grandeur sont vérifiés, plusieurs questions doivent être reconsidérées : celle des ressources propres, celle relative au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ou encore celles relatives à la Banque centrale européenne. On n'atteindra pas ces niveaux d'investissement toutes choses égales par ailleurs. Il va falloir ouvrir des débats ! Concernant les discussions sur le budget européen, nous avons déjà pu constater un certain nombre de blocages sur ces questions-là.

La question des systèmes productifs doit aussi être abordée. Oui, il faut investir énormément dans la transition climatique, mais pour quoi faire ? Vers quoi et comment seront dirigés les financements qui seront dégagés ? Si on les distribue à un système économique qui ne change pas de finalité, nous ne réussirons pas la transition que nous souhaitons.

Sur la question de l'extension du marché carbone aux domaines de l'habitat et du transport routier, une interrogation persiste. Nous ne connaissons pas encore les conséquences de ces ajustements et pourtant, nous prévoyons déjà l'enveloppe du fonds social censée compenser les effets de ces nouvelles mesures. Ainsi, sur la proposition de résolution européenne que nous allons adopter, comment allons-nous traiter ces questions ? Au cours de nos auditions, lorsque nous demandons si ce principe de compensation est acquis, les réponses divergent. C'est très problématique dans la mesure où, au moment où nous adopterons notre proposition, le débat ne fera que démarrer et nous n'aurons pas le périmètre final visé par ce fonds social.

Ensuite, les poids lourds ne semblent pas concernés par les nouvelles mesures contenues dans ce paquet, ce qui est étonnant compte tenu de la trajectoire de l'Union européenne en matière de réduction des gaz à effet de serre.

Enfin, la question de la flexibilité dans la réponse apportée à cette transition climatique au niveau européen est très importante, mais elle pose également de lourds problèmes. La mise en place de normes européennes, au détriment d'objectifs plus globaux, suscite des réticences au niveau national car cela suppose d'harmoniser des situations différentes. Ceci met en exergue les limites d'un système qui veut tout régler dans le détail par des normes européennes. *A contrario*, trop de flexibilité conduirait à l'absence de mise en œuvre de nouvelles mesures destinées à réduire drastiquement les émissions de carbone. Un équilibre doit être trouvé. À cette fin, la mise en place d'objectifs au niveau européen et de

moyens pour y parvenir au niveau national pourrait être étudiée. Si la méthode ne change, les difficultés persisteront.

Ainsi nous sommes face à un dilemme. Soit on adopte le texte dans sa globalité, soit on le rejette, sans pouvoir discuter des moyens afférents pour atteindre les objectifs proposés. C'est problématique.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Concernant le choix de traiter le paquet dans son intégralité, nous n'avons pas la responsabilité de la Commission, ni celle du Conseil. On ne peut pas faire autrement que de traiter globalement ces sujets. Quant au fait de formuler des propositions complémentaires, nous pouvons le faire, mais je tiens à préciser que cet exercice est déjà assez compliqué ; peut-être serait-il opportun de ne pas le rendre encore plus difficile. J'entends toutefois la proposition. Le travail des rapporteurs sera en ce sens essentiel.

**M. Dominique de Legge.** – Merci pour la présentation de ce décor complexe, à la fois sur les objectifs et les moyens visés, ainsi que sur la place tenue laissée aux amendements des Etats membres.

Pour ma part, je me charge plus particulièrement des sujets afférents au secteur des transports, qui renvoient *de facto* à la question de l'énergie dans le contexte politique que l'on connaît. À ce titre, je souhaiterais approfondir la question de la dimension sociale de ces nouvelles mesures.

Vous avez évoqué dans votre présentation que nous devrions prendre des dispositions pour une meilleure acceptation sociale. Or, derrière ce genre de dispositions, que se profile-t-il ? C'est une nouvelle forme de société ou du moins un nouveau rapport à la consommation où l'on paiera individuellement notre énergie et ses conséquences en termes d'émission de gaz à effet de serre en fonction de notre revenu. Autrement dit, le prix que je paierai en tant que consommateur sera-t-il fonction de mes revenus ? Si oui, le changement de société est à l'œuvre et il faut en être conscients.

Sur le plan de l'énergie, un autre sujet doit, selon moi, être évoqué : il s'agit du nucléaire et de la taxonomie. Nous connaissons la position de l'Allemagne en la matière et l'enjeu est fort. N'y a-t-il pas un risque à fragiliser nos économies en favorisant une certaine forme d'importation et en limitant nos capacités d'exportation ? C'est toute la question de la compétitivité.

Enfin, j'aimerais revenir quelques instants sur le financement de ces nouvelles mesures, et plus particulièrement sur la répartition de ce financement entre les fonds privés et les fonds publics. Derrière ces considérations, l'enjeu de souveraineté est important.

En matière d'énergie, s'il n'existe pas de moyen étatique pour réguler le système, la situation devient rapidement confuse et embrouillée. Ma crainte est donc la suivante : à vouloir trop en faire et de manière aussi rapide, la question de « l'acceptation de l'Europe » se pose ! A titre personnel, je ne souhaite pas donner d'arguments aux pays qui souhaitent quitter l'Europe. En clair, mon interrogation est la suivante : les objectifs que nous nous fixons sont-ils compatibles avec le maintien de l'unité européenne ?

**M. Jacques Fernique.** – Je souhaiterais à mon tour remercier nos deux rapporteurs pour ces présentations. Elles nous permettent de mieux cerner les enjeux, les

problématiques et les choix politiques que nous devons faire en tant que parlementaires. Grâce à elles, nous pouvons « passer aux choses sérieuses » et ne pas en rester à l'étape des objectifs.

J'en viens désormais au contenu de la proposition de résolution commune aux trois commissions que nous envisageons d'élaborer. Notre position vis-à-vis de l'extension du système d'échange de quotas d'émission aux secteurs de la route et du logement doit être ferme. Ces mesures pourraient en effet avoir de lourdes conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages, sans par ailleurs constituer un véritable levier de transition. De ce point de vue-là, ce durcissement des normes doit nécessairement être couplé à un accompagnement aux changements, adapté aux besoins de chacun.

S'agissant du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, des difficultés risquent d'apparaître. En effet, le maintien des allocations de quotas gratuits à nos entreprises les plus polluantes pourrait se trouver en totale contradiction avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ainsi, un temps d'adaptation à ces secteurs d'activité sera nécessaire. Nous devons nous attendre à ce qu'un lobbying féroce soit pratiqué pour conserver ces acquis.

Par ailleurs, je souhaiterais revenir sur la question du fonds social pour le climat. La gestion de ce dernier sera, me semble-t-il, entre les mains des États et ce, pour éviter l'éclatement d'une crise semblable à celle des gilets jaunes. Dans notre résolution, il faut faire apparaître, d'une part, que la dimension sociale doit être prise en compte : nous tâcherons d'éviter qu'une telle crise sociale n'éclate. D'autre part, nous devons aussi informer nos concitoyens que ce durcissement des normes risque d'entraîner des bouleversements au sein de certains secteurs d'activité, notamment le secteur automobile. Des plans de reconversion ainsi que des dispositifs de formation professionnelle devront alors être déployés.

Ces nouvelles mesures risquent *in fine* d'être essentiellement gérées au niveau des collectivités territoriales qui demeurent un niveau d'action privilégié en matière climatique pour les secteurs du transport ou de l'urbanisme. Le fonds social pour le climat devra donc aussi abonder les ressources de ces collectivités.

Je tiens enfin à ajouter que le système d'échange de quotas d'émission ainsi que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières doivent abonder en partie le budget de l'Union européenne et donc modifier la décision « ressources propres ». Tout ce travail va devoir être repris : il faudra trouver une unanimité de ce côté-là.

**M. Jean-Michel Houllegatte.** – Je remercie à mon tour mes deux collègues pour leur travail ainsi que pour leur exposé à la fois synthétique et didactique. À l'heure actuelle, ces textes ne sont malheureusement pas « stabilisés ». Pour autant, quel est votre sentiment par rapport au rôle du Parlement européen concernant ce paquet « climat » ? On voit déjà des initiatives qui sont prises par ce dernier, portant par exemple sur l'extension à d'autres secteurs du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Dans le transport aérien, le Parlement envisage aussi d'anticiper ou d'avancer un certain nombre de dates.

Par ailleurs, nous avons rencontré avec plusieurs autres collègues, M. Jean-François Carencu, président de la Commission de régulation de l'énergie, pour l'interroger sur le sujet des prix de l'énergie. Ce dernier semblait se prononcer en faveur d'une déliaison entre le prix du gaz et celui de l'électricité, contrairement à ce qu'avancait M. Clément Beaune lors de sa récente audition devant notre commission.

Comme l'a rappelé Jean-Yves Leconte, il est aussi important, me semble-t-il, que nous nous interroguions sur cette problématique de l'exemplarité de l'Union européenne. Quelle serait la répercussion des mesures prises par l'Europe sur ses accords commerciaux avec des pays tiers ? Ces accords commerciaux sont-ils amenés à « tomber » ou devront-ils être renégociés ? Enfin, quel rôle va jouer l'Organisation mondiale du commerce dans tout cela ? En effet, concernant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, l'Organisation mondiale du commerce observe scrupuleusement les travaux de l'Union européenne, afin qu'ils ne génèrent pas de distorsions de concurrence. Enfin, est-ce que l'une des solutions à moyen terme ne serait-elle pas de généraliser ce que l'on appelle « l'analyse du cycle de vie du produit » qui permet de définir le bilan carbone de tous les produits importés ?

**M. Didier Marie.** - Mes chers collègues, je vous remercie pour cette présentation très complète. C'est un sujet à la fois majeur et complexe. Il n'est pas aisé d'avoir une position claire et précise dans un délai aussi court, même si je comprends qu'il est utile que nous puissions formuler notre proposition de résolution européenne rapidement au regard des contraintes de calendrier auxquelles nous sommes soumis.

Les rapporteurs l'ont dit : nous sommes face à une transformation majeure de l'Union européenne, qui s'étend au-delà de la seule considération écologique. Les premières victimes du dérèglement climatique sont les populations les plus modestes ; ce sont elles qui subissent de plein fouet les évolutions industrielles et les augmentations des prix de l'énergie. On ne peut donc pas, à mon sens, traiter la question climatique de ce paquet sans traiter celle des inégalités sociales.

Ensuite, j'aimerais aborder la question du fonds social pour le climat. Ce dernier pose de vraies interrogations : quid de ses finalités, de ses modalités pratiques de mise en œuvre ainsi que de son ampleur ? Les transformations économiques qui résulteront de ce paquet vont être telles qu'elles bouleverseront l'organisation du travail et affecteront durablement l'organisation territoriale de nos sociétés. Des conséquences majeures pour la vie quotidienne de nos concitoyens sont à attendre. Nous devons réfléchir à l'accompagnement de ces populations !

Nous devons aussi aborder les places respectives qu'occuperont le secteur public et le secteur privé dans cette transformation. Sans faire de « politique politicienne », le tournant libéral des années 1980 a considérablement exacerbé les inégalités et contribué à la déréglementation climatique. Dans le même temps, l'appauvrissement de la sphère publique au profit de la sphère privée s'est accru. Il est donc légitime que nous jaugions la capacité de la sphère publique à mettre en œuvre la transformation qui se présente. Une attention particulière sur les moyens alloués à l'ensemble de la sphère publique devra être portée. Cette attention devra également concerner les collectivités territoriales, qui constituent des leviers nécessaires pour traduire ces transformations à l'échelle locale.

Ce paquet « climat » doit aboutir à l'élaboration d'un programme de transformation sociale qui n'oppose plus les questions environnementales et sociales mais qui, bien au contraire, règle en partie la question des inégalités. Il ne faut pas se laisser piéger par une approche trop technique du sujet : nous devons changer de modèle de société pour que ceux qui souffrent le plus du changement climatique ne soient pas ceux qui souffriront demain des politiques mises en place.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Didier Marie semble indiquer un certain nombre d'inquiétudes sur le fonds social pour le climat et évoque à ce sujet les

investissements publics. Or, je ne suis pas certain que ce fonds intègre des investissements publics. Ces derniers semblent en effet déjà incorporés au Plan de relance européen.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Effectivement.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous connaissons les chiffres des investissements publics dédiés à la transition climatique : il suffit de se référer au Plan de relance européen ainsi qu’au cadre pluriannuel financier (CFP). Au regard du niveau de ressources propres et des difficultés à les capter, je ne sais pas si l’on serait capable d’élaborer un nouveau Plan de relance. Nous devons mener un travail sur ces points et plus particulièrement évaluer la part des investissements publics liés aux fonds de transition – à la fois dans le cadre pluriannuel de croissance et le Fonds de relance – pour estimer le montant dont dispose l’Europe pour assurer ces investissements.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Merci mes chers collègues pour les questions et les réflexions que vous avez souhaité partager avec nous et sur lesquelles nous continuons de travailler. Nous prenons bien note des réserves que vous avez pu formuler sur un certain nombre de points.

Je vais désormais tenter de répondre à vos observations. Cependant, je ne peux garantir pour chacune d’entre elles une réponse très précise dans la mesure où nous sommes encore en phase de préparation de notre proposition de résolution.

Tout d’abord, vous avez en creux abordé la question du portage politique de ces sujets, qui ne doivent pas s’arrêter à des considérations techniques ou financières. La problématique de l’acceptation – ou de l’acceptabilité sociale suivant le terme que vous avez choisi – est à ce titre éminemment importante. Ainsi, nos travaux continuent d’étudier avec sérieux la mise en place d’un fonds social pour le climat, bien que cet outil ne fasse pas, pour le moment, consensus au sein de notre commission. Ses objectifs, ses moyens et ses modalités pratiques de mise en œuvre méritent d’être encore précisés.

Notre collègue Jean-Michel Houllégatte s’interrogeait sur la position du Parlement européen sur ce nouveau paquet. Nous n’avons pas suffisamment eu le retour des eurodéputés sur ce sujet. Nous avons cependant auditionné le Président de l’une des commissions concernées et il nous a semblé que les réflexions menées au sein de cette dernière rejoignent celles que nous partageons aujourd’hui.

Concernant l’Organisation mondiale du commerce, nous n’avons pas encore eu l’occasion d’échanger avec elle sur ces nouveaux dispositifs. Il pourrait être intéressant de l’inclure dans nos travaux.

Je souhaiterais aussi répondre à l’intervention de Christine Lavarde sur la voiture électrique. Ce sujet est en effet central et touche directement de nombreuses autres problématiques relatives à l’énergie, au déploiement des bornes de recharge, au nucléaire etc. Ce sont des sujets sur lesquels nous devons être vigilants et vérifier si notre trajectoire en la matière est la bonne.

Le président de l’AREP nous avait alertés sur le fait qu’au-delà du volet éminemment technique de ce paquet, il fallait aussi se montrer vigilants sur ce que pourrait être la « démarche d’usage » autour de ces thématiques. Par exemple, avons-nous intérêt à ce que tout le monde s’équipe individuellement d’une voiture électrique ou devons-nous

privilégier l'usage d'une voiture à moteur thermique transportant quatre personnes ? C'est une véritable question sur laquelle nous devons nous pencher.

Enfin, le fonds social pour le climat a été mis en place pour atténuer l'impact de ces nouvelles mesures sur les ménages vulnérables. Aussi, sur la question des transports, le levier que pourraient constituer les collectivités territoriales sur ce sujet – comme l'a rappelé Jacques Fernique – n'est pas encore bien identifié. En tant que sénateurs, nous pourrions faire des propositions autour d'une articulation qui inclurait nos collectivités territoriales dans cette démarche.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Je constate, mes chers collègues, que vous avez, en effet, des interrogations concernant ce nouveau paquet de textes, mais que vous souhaitez surtout nous accompagner dans la rédaction de la proposition de résolution européenne.

Tout d'abord, je souscris aux propos de Christine Lavarde : certaines problématiques ne sont pas abordées dans le paquet et, pourtant, les dispositions qu'il contient ont un impact direct sur ces dernières. Sur la question des véhicules électriques, je souhaiterais ajouter que toutes les fois où l'on change de vecteur en matière d'énergie, on perd du rendement. En cela, le véhicule électrique pose un certain nombre de questions, car l'électricité n'est qu'un vecteur. Au niveau mondial, la production d'électricité reste le premier secteur émetteur de carbone. Il faut ainsi se garder de « se fermer des portes ».

Ensuite, je tenais à rappeler que le fonds social pour le climat n'a pas été pensé en fonction d'une évaluation des besoins de nos concitoyens, mais en fonction d'une part des recettes de l'extension du marché carbone à de nouveaux secteurs. Il existe donc un décalage entre les besoins que nous pourrions constater consécutivement à l'adoption des mesures du paquet, et ce fonds. La solution serait-elle de coupler ces deux variables ? C'est une question légitime. Nous sommes contraints par les cadres financiers pluriannuels : il faut crédibiliser la manière dont on doit accompagner la transition.

Une question demeure : qui peut financer cette transition ? *In fine*, tout le monde ! Il faut être capable de mesurer l'utilité écologique de chaque investissement, y compris privé. Des normes sont nécessaires. Aujourd'hui, ces normes sont privées. La discussion avec un représentant d'Amundi a été sur ce point très éclairante. L'offre américaine de normes RSE (responsabilité sociétale des entreprises) domine l'offre européenne. Là aussi, c'est un combat que nous devons mener.

Enfin, il ne faut pas oublier que certaines problématiques présentent une utilité non seulement écologique mais aussi sociale. Je pense notamment en l'espèce aux logements sociaux. Ne les oublions pas ! Selon moi, il n'est plus envisageable de mesurer le progrès sur l'unique base de la croissance économique. Il faut changer de référentiel. Je ne plaide pas en faveur de la décroissance mais pour une mesure différente de cette croissance. Dans le cas contraire, on aboutit à des situations absurdes comme l'a rappelé Didier Marie : on financerait l'Union européenne par le biais d'instruments qu'on souhaiterait voir disparaître.

Bien sûr qu'il faut aborder la question de l'acceptation et plus largement de l'acceptation de l'Europe. Cependant, ne perdons pas notre objectif de vue. Pourquoi l'Union européenne élabore-t-elle une telle politique ? C'est en raison de l'urgence climatique : il faut répondre à celle-ci et il faut faire attention à la manière dont on le fait. *In fine*, l'utilité de l'Europe est de répondre à cette question que je qualifierais « d'existentielle ».



Jean-Michel Houllégatte évoquait les positions du Parlement européen : sur ce point, je tiens à souligner que les eurodéputés ont exactement la même attitude que nous. Nos réflexions convergent.

Par ailleurs, on ne peut pas faire comme si l'Organisation mondiale du commerce ne pouvait pas évoluer. Nous devons renégocier nos accords commerciaux : c'est un levier indispensable que nous devons actionner. Il faut également changer les principes de l'Organisation mondiale du commerce. Il faut enfin élaborer des bilans carbone des produits et des projets immobiliers, et les intégrer dans les appels d'offre. Cette transition écologique appelle de vrais changements.

Au-delà de la technicité de ce paquet « climat », deux éléments doivent être gardés à l'esprit. D'une part, nous devons nous adapter au changement climatique mais l'acceptation de cette adaptation doit être sous contrôle. Nous avons besoin de moyens pour entreprendre cela. Il faut crédibiliser le paquet au-delà du seul cadre financier. D'autre part, il ne faut pas oublier dans notre réflexion les pays avec lesquels nous discutons d'élargissement. Cela serait un non-sens de ne pas les inclure dans notre politique, notamment la Turquie. Nous rencontrons des problèmes concernant le financement de ce pacte vert, dans le temps et l'espace. Soyons efficaces par rapport au reste du monde. C'est un enjeu pour la prochaine COP27 qui se déroulera en Egypte, sur le continent africain qui reste pour le moment un « trou noir » dans cette réflexion sur le climat.

Des risques existent. Cependant, ce paquet représente une vraie chance pour l'Europe de se positionner à l'avant-garde de cette transition climatique et de retrouver un leadership utile et vertueux.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Le volet « bâtiment » du paquet est très novateur, notamment sur la question du cycle de vie qui rejoint les sujets liés aux collectivités territoriales que vous venez d'évoquer. Nous devrions être amenés à faire des propositions sur ces dispositions sectorielles dans le cadre du travail que nous réalisons.

Je tenais enfin à rappeler, et vous l'aurez bien compris, que dès que l'on modifie un pan de cette politique, un effet domino s'enclenche. Il faut y être vigilant.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie. Le cycle de travail dans lequel nous nous engageons risque d'être ardu.



*Mardi 25 janvier 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques –

## **Environnement et développement durable**

### **Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte**

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Le Sénat est saisi d'un ensemble de textes européens que l'on désigne comme le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » : il s'agit d'une dizaine de textes présentés par la Commission européenne, le 14 juillet 2021, pour mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat ». Ce paquet sera l'un des axes importants de la présidence française du Conseil de l'Union européenne qui vient de s'ouvrir pour six mois.

Les textes qui seront finalement adoptés au niveau européen auront des conséquences majeures pour nos entreprises et nos concitoyens. C'est pourquoi il est essentiel que le Sénat fasse connaître sa position sur ces propositions de la Commission européenne dont l'examen a débuté au Conseil des ministres de l'Union européenne et parallèlement au Parlement européen. Ces négociations vont s'accélérer durant ce semestre où la France préside ce Conseil : pour pouvoir peser sur ces négociations, le Sénat doit rapidement adopter une résolution européenne portant sur le contenu de ce paquet, au risque sinon d'arriver après la bataille.

La résolution européenne indiquera au Gouvernement les orientations politiques auxquelles tient le Sénat et signalera les points durs à tenir au long de la négociation des textes proposés par la Commission ; cette négociation va, d'abord, se faire entre les Vingt-Sept au sein du Conseil, puis, une fois l'accord politique trouvé au Conseil et les positions du Parlement européen connues, entre le Conseil et le Parlement européens, dans le cadre des trilogues. La suspension des travaux parlementaires fin février resserre encore la contrainte de calendrier.

Le paquet de textes « Ajustement à l'objectif 55 », que j'appellerai par commodité « Paquet 55 », est construit d'une manière qui appelle le Sénat à se positionner sur l'ensemble des textes qu'il contient, car ils présentent entre eux des interactions – et c'est leur conjonction qui doit permettre à l'Union européenne de se conformer à ses objectifs climatiques : réduire d'ici 2030 les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % par rapport à 1990 et atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Le Conseil lui-même refuse de scinder la négociation qui est donc prévue sur l'ensemble du paquet, même si ce dernier touche à divers sujets : énergie, transports, logement, utilisation des terres, qui ressortent de plusieurs de nos commissions permanentes. Nous l'avons bien mesuré, la semaine dernière, en commission des affaires européennes, en entendant nos deux rapporteurs, Marta de Cidrac et Jean-Yves Leconte, présenter l'architecture d'ensemble du paquet. Notre commission des affaires européennes avait déjà entrepris de se pencher sur le sujet. C'est pourquoi j'ai proposé à Sophie Primas et à Jean-François Longeot, respectivement présidente de la commission des affaires économiques et président de la commission de l'aménagement du

territoire et du développement durable, une méthode de travail qui nous conduit à tenir cette réunion conjointe entre nos deux commissions, comme se tiendra demain une réunion commune entre la commission des affaires européennes et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

L'objectif est de permettre à ces deux commissions, par la voie du binôme de rapporteurs qu'elle a désignés, de faire valoir au mieux les points de vue en présence, dans un cadre temporel contraint à la fois par le calendrier européen et par les élections nationales qui nous empêchent d'envisager un débat en séance publique sur ce sujet pourtant majeur.

Je vous propose aujourd'hui d'entendre les rapporteurs de la commission des affaires européennes exposer le schéma d'ensemble du « paquet 55 » et ses enjeux, avant que nos commissions en débattent. Après cette réunion, les rapporteurs des trois commissions vont poursuivre ensemble leurs travaux ; l'objectif est qu'ils parviennent à élaborer de concert une proposition de résolution européenne qui serait présentée lors d'une réunion conjointe de ces trois commissions le jeudi 24 février et deviendrait ensuite résolution européenne du Sénat.

Cette démarche concertée devrait nous permettre de faire valoir une position sénatoriale unique et lisible dans des délais appropriés, pour peser efficacement dans les négociations à Bruxelles.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Alors que la France vient de prendre la présidence du Conseil de l'Union européenne, l'actualité européenne est très riche dans le domaine de l'énergie.

Des négociations importantes se poursuivent sur la « taxonomie verte », pour laquelle le Sénat a adopté, en décembre dernier, une résolution en faveur de l'inclusion de l'énergie nucléaire, à l'initiative de ses commissions des affaires économiques et des affaires européennes.

Je souhaite sincèrement que le Gouvernement parvienne à infléchir le projet d'acte délégué présenté par la Commission européenne : en effet, le statut transitoire proposé n'est pas du tout satisfaisant. L'énergie nucléaire devrait être assimilée à une activité durable, car ses émissions de gaz à effet de serre sont minimales et son impact environnemental maîtrisé, comme l'a estimé le rapport du Centre commun de recherche (CRC) de la Commission européenne. L'énergie nucléaire ne devrait pas être mise sur le même plan que le gaz naturel, car ses émissions sont soixante-dix fois inférieures, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Le Gouvernement doit réagir, rapidement et fortement, car l'énergie nucléaire est indispensable pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Sans une « taxonomie verte » infléchie, il est illusoire d'espérer réaliser le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Pour atteindre des objectifs climatiques ambitieux, il faut se donner les moyens énergétiques suffisants. Sans énergie nucléaire, point de salut pour le climat...

Nos collègues Daniel Gremillet et Dominique Estrosi Sasonne suivent, en tant que rapporteurs pour la commission des affaires économiques, le volet « Énergie » de ce paquet – les huit textes de ce volet, qui vont des énergies renouvelables à la performance et à l'efficacité énergétiques, en passant par les biocarburants et l'hydrogène, sans oublier la

fiscalité énergétique : ils vous présenteront leurs premiers éléments de constat après les rapporteurs de la commission des affaires européennes.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure de la commission des affaires européennes.** – La Commission européenne a présenté, le 14 juillet dernier, ce paquet « Ajustement à l'objectif 55 », pour mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat ».

Cet élément phare du pacte vert s'inscrit en cohérence avec les objectifs de l'Accord de Paris de 2015 : il impose d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050 et, dans ce but, rehausse de 40 % à 55 % l'objectif de réduction nette des émissions domestiques de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990. Ce point a donné lieu à de nombreux débats avec certains États membres, notamment la Pologne. Le règlement affirme également la volonté de l'Union d'augmenter les absorptions de gaz à effet de serre par les puits de carbone.

L'impact budgétaire, économique et social de cette inflexion est majeur, la Commission européenne évoquant une « transformation radicale ». Lors de la réunion des Présidents de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union des Parlements nationaux de l'Union européenne (Cosac) qui s'est tenue au Sénat, le 14 janvier dernier, la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Christine Lagarde, a relevé l'importance du plan de relance européen pour financer la transition écologique mais a aussi pointé l'ampleur des besoins complémentaires. Elle a ainsi estimé que « la transition écologique demandera[it] des investissements supplémentaires de 520 milliards d'euros par an d'ici à 2030 ».

Sur un autre plan et à un échelon national, l'Institut de l'économie pour le climat met en avant l'écart entre les dépenses de l'État en faveur du climat au cours des dernières années et celles qui devraient être déployées pour atteindre les nouveaux objectifs : la marche est considérable, d'autant que la mise en concrète du pacte vert et de la loi européenne sur le climat implique de trouver de nouveaux équilibres et de prendre garde à accompagner la transition économique, sociale et territoriale.

Aussi, avant d'entrer dans le détail de ce paquet, je voudrais relever quelques problématiques transversales ou critères d'analyse ayant une importance politique.

Le paquet tel qu'il est conçu devrait conduire à renchérir les prix de l'énergie, dans un contexte où ces prix flambent déjà. Se pose clairement une question d'acceptabilité sociale de la transition écologique et de choix des outils, à la fois pour atteindre les objectifs et accompagner les mutations nécessaires. Le président de la commission de l'environnement du Parlement européen, M. Pascal Canfin, agite lui-même le spectre de l'apparition de « gilets jaunes » à l'échelle de l'Union.

Deuxième sujet : comment donner les bons signaux à l'industrie tout en tenant compte de ses capacités d'innovation et en préservant la compétitivité des entreprises de l'Union européenne vis-à-vis des entreprises étrangères ? C'est notamment l'enjeu du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Troisième sujet : comment finance-t-on le besoin massif d'investissements ? Quelle doit être la part des investissements publics et privés ? Cette question est en suspens et renvoie à des éléments qui ne figurent pas en tant que tels dans ce paquet, comme le débat sur l'éventuelle adaptation du pacte de stabilité et de croissance pour donner aux États membres

des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires, comme la taxonomie ou encore la réglementation financière. Nous avons eu un échange très intéressant avec le fonds Amundi concernant la finance verte et l'intégration par les investisseurs et les entreprises des enjeux climatiques.

Ces différentes questions nous conduisent à poser celle du mix pertinent d'outils : comment combiner de manière efficace objectifs, réglementation, mécanismes de marché, dépenses budgétaires ou fiscales ? Cela nous conduit également à nous interroger sur les curseurs pertinents sur le niveau de solidarité entre les États membres, mais aussi sur l'articulation entre l'action qui doit être menée par les États membres et celle qui doit relever de l'Union européenne.

Ces enjeux sont importants du point de vue des principes et de la capacité opérationnelle à mener à bien les négociations de ce paquet qui implique des transitions particulièrement importantes dans l'Est de l'Europe. Or, les tensions en cours relatives au lien entre État de droit et fonds européens pourraient provoquer un raidissement de certains États membres, voire percuter directement ces négociations.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – Le paquet comprend treize révisions législatives et nouvelles initiatives interdépendantes ainsi qu'une stratégie sur la forêt.

Il comprend trois pièces maîtresses qui donnent le cadre général :

– la révision du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE, y compris son extension au transport maritime, la révision des règles relatives aux émissions de l'aviation et la mise en place d'un système distinct d'échange de quotas d'émission pour le transport routier et les bâtiments ;

– la révision du règlement sur la répartition de l'effort en ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions des États membres dans les secteurs ne relevant pas du SEQE de l'UE, même si le paquet introduit des zones de recouvrement pour le transport et les bâtiments ;

– la révision du règlement relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

Ces trois textes ont déjà été révisés en 2018 : il y a donc des antécédents de négociations. Deux textes totalement nouveaux apparaissent comme des « boucliers » destinés à protéger les ménages et les acteurs économiques européens du choc induit par ce paquet. Il s'agit du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et du fonds social pour le climat.

Les autres textes sont plus ciblés et apparaissent comme des déclinaisons sectorielles pour atteindre les objectifs assignés par les trois règlements posant le cadre. Je ne les cite pas pour ne pas être trop long.

La difficulté de ce paquet réside dans l'interconnexion des textes : si l'on modifie un curseur dans l'un, il faut procéder à des ajustements dans d'autres pour atteindre l'objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Cette interdépendance interne au paquet se double de ramifications externes. Un seul exemple : les ressources liées à l'extension du champ du système d'échange de quotas d'émissions et au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières font partie des nouvelles ressources propres proposées par la Commission. Si l'on remet en cause ces éléments, il faudra également en tenir compte sur le volet ressources propres et en tirer les conséquences sur le remboursement de la dette liée au plan de relance européen.

Cette interdépendance des textes et le caractère transversal du paquet rendent particulièrement complexe la conduite des négociations, qui ont pris un peu de retard au départ. L'objectif de la présidence française est de poursuivre les négociations pour parvenir à des orientations du Conseil en fin de semestre. Le Parlement européen, après avoir tâtonné dans son organisation interne, a également pour objectif d'adopter ses positions d'ici l'été. Les négociations ne s'achèveront donc pas sous présidence française mais risquent d'avancer durant la suspension de nos travaux parlementaires. Si les objectifs sont tenus, la phase de trilogues devrait débiter sous présidence tchèque du Conseil.

Je voudrais maintenant évoquer plus particulièrement quelques enjeux spécifiques à certains textes, en commençant par l'extension proposée du marché carbone.

La Commission européenne s'appuie notamment sur les bons résultats enregistrés par le système d'échanges de quotas d'émission de l'Union, qui aurait permis d'atteindre des résultats plus élevés que ceux prévus, sans toutefois être en capacité de répondre en l'état à la nouvelle ambition climatique de l'Union.

Le transport maritime serait inclus dans le champ du marché à compter de 2023, avec une restitution progressive des quotas gratuits d'ici 2026.

Surtout, le marché serait étendu aux secteurs du transport routier et du bâtiment à compter de 2026, avec une période de test de démarrage en 2025.

Ces deux secteurs, qui représentent un volume important d'émissions, relèvent jusqu'à présent exclusivement du règlement sur la répartition de l'effort. Compte tenu du grand nombre d'émetteurs, c'est la mise à disposition de combustibles destinés aux secteurs du bâtiment et du transport routier qui serait réglementée par le nouveau cadre.

La Commission européenne propose d'utiliser une partie des recettes générées par l'extension du mécanisme de marché de quotas aux secteurs du bâtiment et du transport routier pour alimenter un nouveau fonds social pour le climat qui serait doté de 72,2 milliards d'euros sur la période 2025-2032, allant donc au-delà de l'actuel cadre financier pluriannuel.

Cette proposition de réforme est loin d'être consensuelle. La France a très clairement exprimé des réserves, tout comme le président de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen, que nous avons auditionné. M. Pascal Canfin qui considère que la Commission a commis une « erreur majeure », va dans le même sens puisqu'il a proposé la semaine dernière que « le nouveau marché carbone ne concerne que les entreprises, à travers leurs bâtiments commerciaux, et les poids lourds ».

Il précise qu'il faudra alors « diminuer le fonds social en conséquence. À un moment où l'on se bat contre la hausse du prix de l'énergie, étendre le marché carbone au chauffage serait difficilement explicable. Le coût politique de l'extension du marché du carbone, comme le conçoit la Commission, serait majeur, mais l'impact climatique serait très

faible parce que l'immense majorité des déplacements de particuliers sont contraints, notamment dans les territoires où il n'existe pas d'alternatives à la voiture individuelle ».

C'est donc un sujet important de débat, qui repose la question de l'accompagnement de la transition, notamment pour les États de l'Est : une réduction du fonds social est-elle acceptable et jusqu'à quel point ?

Une refonte du dispositif remet par ailleurs en cause le schéma proposé sur les ressources propres.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Deuxième volet important : le règlement sur la répartition de l'effort. Jusqu'à présent, le marché carbone et ce règlement sont étanches : on se trouve soit dans un cadre, soit dans l'autre.

Ce ne serait plus le cas. La Commission souhaite maintenir le champ du règlement sur la répartition de l'effort aux secteurs du transport routier et du bâtiment, qui représentent près de la moitié des émissions de ce périmètre, même si elle propose de les inclure aussi dans le marché carbone.

La méthode de calcul utilisée pour la détermination des objectifs nationaux reste fondée sur le PIB par habitant, un nombre limité de corrections ciblées étant appliqué afin de répondre aux préoccupations en matière d'efficacité au regard des coûts.

Les ministères français auraient souhaité que l'on prenne davantage en compte le rapport coût-efficacité et un peu moins la solidarité intra-européenne. D'autres États membres seraient sur la même ligne mais, à ce stade, il n'y aurait pas de volonté de rouvrir cette question dans la mesure où il s'agit d'un jeu à somme nulle entre États membres. L'effort de négociations porterait davantage sur les flexibilités envisageables.

Le dernier grand cadre du paquet est relatif à la prise en compte de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, qui vient d'entrer en vigueur.

Le dispositif proposé par la Commission européenne fixe un objectif de neutralité climatique des terres à l'horizon 2035. Il s'agit d'un objectif ambitieux puisque que les absorptions de CO<sub>2</sub> ont diminué dans le secteur des terres ces dernières années.

La trajectoire proposée par la Commission européenne comprendrait trois étapes : en 2030, un niveau d'absorption de carbone à hauteur de 310 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>, réparti entre les États membres en objectifs contraignants ; la neutralité en 2035 ; enfin, une hausse supplémentaire des absorptions à compter de 2036.

À cela s'ajoute le fait qu'à compter de 2031, seraient prises en compte les émissions hors CO<sub>2</sub> du secteur agricole. Cela doit nous conduire à bien évaluer les conséquences potentielles du dispositif sur le secteur agricole. Le directeur général de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique considère lui-même que le niveau d'ambition pour les puits de carbone est particulièrement élevé. C'est un point qui mérite d'être davantage approfondi en vue de la proposition de résolution européenne du Sénat qui sera présentée fin février.

J'évoquerai brièvement les secteurs du bâtiment et des transports, qui sont au cœur du paquet.



La Commission européenne veut renforcer l'efficacité énergétique des bâtiments et intensifier le recours aux énergies renouvelables. Lors du Conseil « énergie » de décembre dernier, les ministres de l'énergie ont discuté de l'équilibre entre la nécessité de soutenir le potentiel des énergies renouvelables en tant que source d'énergie rentable et la nécessité de tenir compte des situations nationales et des situations de départ différentes. C'est évidemment un point politique important.

Le président de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen appelle à ne pas faire de surenchère sur les objectifs. Il considère en particulier que l'objectif de relèvement de 32 % à 40 % d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 paraît « réalisable mais très difficile à atteindre ».

J'ajoute que pour atteindre les objectifs, la Commission assortit sa démarche de contraintes spécifiques pour les bâtiments publics. Le secteur public serait ainsi tenu de rénover 3 % de la surface de ses bâtiments chaque année.

Le schéma d'ensemble pose un défi important d'adaptation des logements privés et d'évolution du parc social. Il pose des questions de fond, tant sur l'accompagnement financier que sur les garanties d'efficacité des travaux et, plus largement, sur la conception même de l'urbanisme et le lien entre bâtiment et mobilité.

S'agissant des transports, je me contenterai d'évoquer deux points. Concernant l'aérien, le paquet prévoit un plafonnement plus strict du nombre de quotas pour les vols intra-UE et la suppression progressive totale des quotas gratuits d'ici 2026. C'est un sujet qui mérite une expertise spécifique compte tenu des impacts territoriaux potentiels.

S'agissant de l'industrie automobile, l'impact de ce paquet sera très fort et il y a un vrai enjeu de stratégie industrielle et de visibilité pour les constructeurs. En lien avec les objectifs plus ambitieux du règlement sur la répartition de l'effort, la Commission propose de majorer les objectifs de réduction des émissions de CO2 pour les voitures et les camionnettes à l'échelle de l'Union européenne d'ici 2030 et, surtout, fixe un nouvel objectif de 100 % de réduction d'ici 2035. Dans la pratique, cela signifie qu'à partir de 2035, il ne serait plus possible de mettre sur le marché de l'Union des voitures ou camionnettes équipées d'un moteur à combustion interne, y compris des modèles hybrides.

Des débats existent entre États membres, certains sont plus maximalistes que d'autres. Comme l'a souligné l'une des personnes auditionnées, et cela vaut pour les transports comme pour le bâtiment, la démarche générale de la Commission européenne ne prend pas en compte l'usage et interroge sur la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie, de la production jusqu'au recyclage.

Dans le cadre de ces débats, se posent plusieurs sujets connexes, comme celui de la définition de l'hydrogène renouvelable et bas carbone et l'enjeu de déploiement des infrastructures de recharge.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Nous terminons la présentation de ce paquet en évoquant les deux boucliers prévus, à savoir le fonds social pour le climat et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Le nouveau fonds social pour le climat, dont la création est directement corrélée au projet d'extension du marché carbone aux secteurs du bâtiment et des transports routiers, a pour objectif, selon la Commission européenne, « d'atténuer les incidences sociales et distributives sur les plus vulnérables » de ce projet.

Alimenté par 25 % des recettes résultant de cette extension, il devrait représenter un volume de dépenses de 23,7 milliards d'euros de 2025 à 2027, puis de 48,5 milliards de 2028 à 2032.

Le fonds disposerait en particulier de mesures de soutien aux ménages vulnérables, aux microentreprises vulnérables et aux usagers vulnérables des transports et pourrait couvrir des aides directes temporaires au revenu.

Pour cela, en reprenant une formule éprouvée dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, les États membres devraient présenter des plans sociaux pour le climat assortis de mécanismes de reporting très lourds, mais aussi contribuer à hauteur de 50 % au financement du coût total estimé de leurs plans nationaux.

La création de ce fonds pose des questions de principe sur l'articulation entre l'action des États membres et celle de l'Union, sur le mécanisme de reporting, mais aussi sur la clé de répartition des droits entre États membres.

Enfin, je dirai quelques mots du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, que le Sénat avait appelé de ses vœux et qui devrait être pleinement opérationnel en 2026, après une phase transitoire expérimentale d'ici 2025. Le Parlement européen pourrait vouloir aller plus vite.

Directement lié au système d'échanges de quotas d'émissions mais aussi à la proposition de décision sur les ressources propres, il apparaît comme un outil indispensable pour prévenir le risque de fuite de carbone et faire en sorte que les nouvelles ambitions climatiques de l'Union ne pénalisent pas les entreprises européennes.

A ce stade, cinq secteurs particulièrement émetteurs et exposés seraient couverts par ce mécanisme qui doit être conçu pour être conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

On sait que les appétences des États membres vis-à-vis de ce dispositif sont diverses, l'Allemagne étant particulièrement attentive aux mesures de rétorsion commerciale potentielles.

La mise en place de ce dispositif doit s'accompagner d'une suppression progressive des allocations de quotas gratuits d'émission. C'est intellectuellement cohérent mais il faut veiller à ce que cette suppression progressive s'effectue à un rythme compatible avec la situation des entreprises européennes.

Des questions se posent également sur le champ d'application du mécanisme, le Parlement européen envisage par exemple d'y inclure le secteur de la chimie. Mais le point qui me paraît le plus important politiquement est celui des failles qui ont déjà été identifiées. En effet, le mécanisme, conçu pour assurer une neutralité au sein de l'Union, pourrait pénaliser les entreprises européennes exportatrices, dès lors qu'elles ne bénéficieraient plus de l'allocation de quotas gratuits. C'est un point majeur car il serait évidemment absurde que le

système pénalise nos exportations ou conduite à créer des filiales extérieures à l'Union pour contourner ces difficultés.

Voici résumés quelques points saillants de ce paquet particulièrement complexe du fait de son caractère transversal et de l'interdépendance des textes, mais aussi particulièrement lourd en termes d'impact sur la vie quotidienne des citoyens européens et des entreprises. Au-delà des enjeux techniques, il nous paraît essentiel d'avoir une approche politique de ce paquet et de bien mesurer ce qui est politiquement acceptable et ce qui ne l'est pas.

Des divergences parfois majeures d'appréciation existent par rapport à la proposition de la Commission européenne, qui utilise indéniablement ce paquet comme un outil d'accroissement de ses capacités d'action. Ce paquet s'inscrit également dans des réflexions budgétaires plus larges, tant concernant les marges de manœuvre des États membres pour faire face au coût de la transition écologique que concernant la dimension de l'action de l'Union.

Il faut bien voir également que ce paquet implique une transformation majeure de notre vie économique, et que les questions qu'il pose vont bien au-delà de celle des ressources budgétaires : il y a, en réalité, un défi technique et technologique majeur, pour que la transition se réalise et qu'elle voit naître des outils que nous devons être en mesure de fabriquer, et c'est pourquoi nous ne devons pas nous fermer les portes à l'innovation, mais conserver la palette la plus large possible. Le paquet pose aussi un défi massif de financement, en particulier pour les dépenses contraintes de logement et de transports, mais aussi pour des organisations actuelles, par exemple le logement social.

Nous devons aussi bien mesurer l'incidence de nos décisions sur les émissions globales de carbone. Ainsi, nos productions ont beaucoup progressé pour réduire leur empreinte carbone. C'est ce qui rend la taxe carbone aux frontières de l'Union particulièrement importante. Mais nous n'avons pas la même position sur ce sujet que l'Allemagne, parce que nos voisins ont bien plus que nous besoin d'importer des produits pour fabriquer d'autres produits qu'ils exportent, et je ne parle pas que de l'automobile.

Il faut également parvenir à ce que l'exemple européen contribue à modifier certaines règles au sein de l'OMC. Les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre n'ont pas un calendrier aussi serré que le nôtre pour atteindre la neutralité carbone : la Chine se positionne sur 2060, l'Inde sur 2070 – comment faire pour que les mesures que nous prenons servent aux autres, et que notre exemplarité soit en quelque sorte motrice, en particulier auprès de nos voisins qui aspirent à plus d'intégration avec l'Europe – je pense par exemple à la Turquie ?

Enfin, il est très important de pas mettre tout l'argent disponible sur les sujets techniques, car il faut prévoir un accompagnement fort pour que la société s'adapte, les enjeux sociaux sont cruciaux.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – Le 14 juillet dernier, la Commission européenne a présenté le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », dont l'objectif est de décarboner les politiques publiques de l'Union européenne et de ses États membres, pour réduire les émissions de 55 % d'ici à 2030.

Le volet « Énergie » de ce paquet étant très vaste et très dense, ma collègue Dominique Estrosi Sazonne et moi-même ne vous en présenterons que les aspects les plus saillants : j'évoquerai l'énergie et ma collègue, le bâtiment.

En premier lieu, les textes proposés fixent des objectifs très ambitieux en matière d'énergies renouvelables ou alternatives.

La directive sur les énergies renouvelables relève de 32 % à 40 % la part de ces énergies dans la consommation finale d'ici à 2030, en prévoyant des sous-objectifs par secteur – le bâtiment, l'industrie, le chauffage et les transports. Pour le bâtiment et l'industrie, le sous-objectif est de 50 %. Pour les biocarburants avancés, le sous-objectif est de 2,2 %. De plus, la directive promeut le stockage et l'hydrogène et renforce la durabilité et la traçabilité de la biomasse utilisées à des fins énergétiques.

Les règlements sur les carburants aéronautiques et maritimes durables visent à accroître l'utilisation de carburants alternatifs. Ils consacrent en particulier des exigences, respectivement, d'incorporation de carburants durables pour l'aérien et d'électrification à quai pour le maritime, à compter de 2025. C'est un complément utile au dispositif d'incorporation existant pour les biocarburants routiers depuis dix ans déjà.

En second lieu, les textes proposés comprennent des outils concrets pour réaliser ces objectifs ambitieux.

La directive sur la taxation de l'énergie prévoit une taxation différenciée des carburants ou des combustibles en fonction de leurs émissions, à compter de 2023. En clair, les carburants fossiles (le gazole et l'essence) seront davantage taxés que ceux alternatifs (le gaz naturel, le gaz de pétrole liquéfié – GPL, l'hydrogène fossile) ou que ceux durables (l'électricité, certains biocarburants, le biogaz, l'hydrogène renouvelable). Une exonération fiscale sera supprimée pour l'aérien et le maritime. Les États membres conserveront la faculté de prévoir des exonérations ou des réductions fiscales pour les ménages vulnérables ou dans certains secteurs (l'agriculture, la forêt, l'industrie).

De son côté, le règlement sur les infrastructures pour carburants alternatifs introduit des objectifs en matière d'infrastructures de recharge électrique, pour les véhicules légers comme lourds, ainsi que pour l'aérien et le maritime. Elle prévoit aussi de tels objectifs pour l'hydrogène et le gaz naturel liquéfié (GNL).

Enfin, le paquet gazier promeut, quant à lui, une meilleure intégration du biogaz et de l'hydrogène dans les réseaux de gaz naturel. C'est une nécessité car la stratégie européenne pour l'hydrogène vise à produire 10 millions de tonnes d'hydrogène renouvelable d'ici à 2030.

Enfin, au-delà de ces textes énergétiques, il faut savoir que le paquet renforce les outils « carbone », que je ne ferai que mentionner.

Le système d'échange de quotas d'émission sera renforcé, ce qui aura une incidence forte pour les producteurs d'énergie et les industries énérgo-intensives. Un dispositif similaire sera appliqué aux carburants routiers et aux logements, un débat animé existant déjà à ce sujet.

Enfin, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne sera appliqué : c'est un serpent de mer, qui doit protéger effectivement nos industriels et nos entreprises du dumping environnemental.

Je ne pourrais vous donner aujourd'hui qu'une première appréciation sur ces textes, car notre travail est en cours – à ce stade, nous avons organisé six auditions et sollicité une trentaine de contributions.

Je soutiens pleinement la décarbonation cruciale du secteur de l'énergie ; pour autant, plusieurs éléments doivent être rappelés.

Tout d'abord, il faut veiller à la neutralité technologique car toutes les énergies décarbonées, renouvelables comme nucléaires, doivent être mobilisées en faveur du climat. Nous n'avons plus le temps d'ergoter sur ce sujet. Par ailleurs, je rappelle que la définition du mix énergétique relève de la seule compétence des États membres.

Plus encore, il faut veiller à davantage de constance, de lisibilité et de cohérence dans les textes. Ma collègue et moi-même avons transposé en tant que rapporteurs les précédents paquets européens, dans les lois du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat dite « Énergie-Climat », et du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience ». À la lecture de ce nouveau paquet, tout serait à reprendre... Or, pour réussir la transition énergétique et ses lourds investissements, il nous faut donner du temps et de la stabilité.

Dans le même esprit, il faut veiller à la compensation des effets sociaux et économiques de ces textes. Car la transition énergétique a un coût, qui doit être pris en charge par l'État ou l'Union européenne, au titre de la solidarité. Gardons-nous d'objectifs non financés, ou d'objectifs peu réalistes, dans le secteur si sensible de l'énergie. Si la fiscalité énergétique doit ainsi être verdie, elle ne doit pas être alourdie, a fortiori dans ce contexte de crise. Le coût global du paquet nécessite également d'être évalué...

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – S'agissant du bâtiment, la directive sur la performance énergétique oblige à la construction de bâtiments « à émission nulle », en 2027 pour les bâtiments publics et en 2030 pour les autres. Elle prévoit également la rénovation de 15 % des bâtiments existants et le non-subsidationnement des chaudières à combustible fossile, à compter de 2027. Pour la bonne application de ses dispositions, il est prévu de renforcer les plans de rénovation des bâtiments, d'harmoniser les certificats de performance énergétique, d'instituer un passeport sur les rénovations et de renforcer les normes d'inspection.

Plus encore, la directive sur l'efficacité énergétique oblige à réduire de 9 % la consommation d'énergie d'ici à 2030. Elle introduit le principe de la primauté de l'efficacité énergétique, c'est-à-dire que les États membres devront intégrer les solutions d'efficacité énergétique dans leurs politiques nationales et en rendre compte, via des contributions nationales. Ces derniers devront réduire de 1,5 % par an leur consommation d'énergie ; chaque année, dans le secteur public, la réduction de la consommation devra atteindre 1,7 % et la rénovation des bâtiments 3 % en fonction de leur surface au sol. Enfin, les règles afférentes à l'installation des systèmes de chauffage, à la réalisation d'audits techniques ou encore à la passation des marchés publics seront renforcées.

Tout comme mon collègue, je souscris pleinement à la décarbonation du secteur du logement. Je crois aussi qu'il faut veiller à la neutralité technologique, à la stabilité normative, et à la compensation des coûts.

S'agissant de la stabilité normative, je rappelle que nous venons tout juste de réformer la réglementation environnementale 2020 (RE2020), applicable aux bâtiments neufs, et le diagnostic de performance énergétique (DPE), prévu pour les bâtiments existants !

Sur le fond, trois éléments méritent d'être indiqués.

D'abord, la définition des bâtiments neufs à « émission nulle » doit bien intégrer toutes les sources d'approvisionnement énergétiques décarbonées, nucléaires comme renouvelables.

Ensuite, si une harmonisation de la classification des bâtiments existants est utile, il faut bien prendre en compte la diversité géographique et climatique au sein de l'Union européenne.

Enfin, l'intégration du logement dans un marché carbone, que je ne ferai qu'évoquer, est un vrai sujet d'attention, dont les conséquences doivent être pleinement évaluées.

Pour conclure sur mes premières observations, je veux insister sur la nécessité de compléter les obligations juridiques par des incitations financières : toute nouvelle norme, pour les propriétaires ou les bailleurs, doit être accompagnée par l'État ou l'Union européenne, faute de quoi elle ne ferait que renforcer la précarité énergétique.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci pour ces présentations. Ce chantier est énorme, nous y travaillons à trois commissions, les consensus seront probablement difficiles à trouver, mais j'ai bon espoir que nous y parviendrons. Nous avons déjà évoqué l'aspect financier, après les chiffres communiqués par notre collègue Christine Lagarde car le cadre pluriannuel de financement et le plan de relance ne suffiront pas : il faudra examiner ce qu'il en est.

**M. Laurent Duplomb.** – Pour l'agriculture, la stratégie « Farm to fork » est la chronique d'un désastre annoncé et programmé : elle se traduira par une perte globale de terres agricoles de 10 %, par un recul des engrais de 20 % et de 50 % pour les produits phytosanitaires, et, résultat d'une politique perdant-perdant, par un recul de notre production alimentaire de 12 %. Si ces dispositions s'appliquaient au niveau international, la production alimentaire mondiale reculerait de 11 %, ce qui signifie 191 millions de personnes supplémentaires en pénurie alimentaire et une perte générale de 1 100 milliards de dollars de richesse. Sans compter qu'avec l'augmentation des prix qui s'en suivrait sur le marché européen, nous devrions quasiment doubler nos importations de produits agricoles, ce qui ferait pencher les émissions carbone du mauvais côté. On estime en effet que si cette stratégie de « Farm to fork » ferait baisser nos émissions carbone de 20 %, les deux-tiers de ce gain seraient perdus par les émissions supplémentaires des produits que nous serions contraints d'importer plutôt que de les produire... L'Europe continuerait ainsi d'exporter ses nuisances environnementales, en faisant reculer la production chez elle, au prix de problèmes sociaux qui ne feraient que s'aggraver. C'est de tout cela dont nous ne voulons pas.

**M. Jacques Fernique.** – Il faut bien voir que l’extension envisagée du système d’échanges de quotas et les nouvelles normes appliquées au logement et aux transports routiers poseront des problèmes aux ménages, car nous sommes dans des dépenses contraintes – et c’est bien la norme, ici, qui est le levier d’action. Ensuite, sur le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières, le maintien de quotas gratuits pour des zones géographiques plus émettrices de carbone n’est pas tenable longtemps. Enfin, il apparaît clairement qu’il faut accompagner la transition, au moins sur trois volets : les ménages, en raison des dépenses supplémentaires ; le tissu industriel, qui doit adapter son appareil de production et les emplois, nous voyons déjà ce qui se profile dans l’automobile ; enfin, et on n’en parle pas assez, les territoires : il faut qu’une part des nouvelles ressources abondent un fonds pour les collectivités territoriales, qui seront conduites à jouer un rôle plus important dans la transition.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Tous ces milliards d’euros annoncés m’inquiètent. La Chine représente 28 % des émissions de carbone, les États-Unis 14 %, l’Inde 6,6%, et les projections montrent que les principaux émetteurs vont continuer de l’être, voire qu’ils vont renforcer leurs émissions. De son côté, la France représente 0,8 % des émissions de CO<sub>2</sub> et va faire de gros efforts pour les diminuer encore : sait-on quelles mesures prendront les autres pays pendant que nous ferons ces efforts – et quelles garanties a-t-on qu’ils les prendront effectivement ?

**M. Franck Montaugé.** – Dans la stratégie « Farm to fork », les émissions sont-elles évaluées en net des émissions captées, ou bien seules les émissions brutes sont-elles prises en compte ? Ensuite, dispose-t-on d’un chiffrage pluriannuel des coûts, à l’échelle des pays, voire des territoires ? Enfin, il me semble qu’on ne pourra pas réussir la transition sans une planification : ces directives prévoient-elles des outils de planification ?

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Je ne m’engagerai pas, tant que nos travaux ne sont pas terminés, à répondre à ces questions importantes, mais je peux d’ores et déjà dire que nous sommes bien conscients que l’évaluation des émissions est importante, et qu’on ne parle pas de la même chose quand on prend en compte le carbone capté : nous examinons cette question et nous entendons bien mettre la focale sur l’évaluation concrète des émissions.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Il y a sur ce sujet une question de volonté politique : les pays européens se sont mis d’accord sur un objectif chiffré pour 2030, reste à définir les modalités d’action. Nous voyons que nous n’avons pas encore tous les outils, et que, dans le fond, on parle d’un changement profond de la société, ce qui montre bien l’importance du débat.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci à tous pour votre participation, nous nous retrouverons prochainement pour poursuivre ces travaux.





- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Pascal Allizard, vice-président de la commission affaires étrangères, de la défense et des forces armées -

## **Relations commerciales**

### **Audition de M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité**

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le ministre, la France préside pour six mois le Conseil de l'Union européenne. Dans le cadre de cette présidence, vous avez organisé dès le 10 janvier une conférence sur les relations commerciales entre l'Union européenne et l'Afrique, afin de mettre l'accent sur les nouveaux partenariats envisageables. Ce choix revêt une portée politique et symbolique évidente : vous pourrez nous exposer comment la Commission entend le rendre opérationnel, puisque le commissaire en charge du commerce, M. Valdis Dombrovskis, a déclaré approuver le fait que la France ait fait de ce thème une priorité de sa présidence. Dans quelques jours, les 13 et 14 février, vous recevrez également à Marseille l'ensemble de vos homologues, à l'occasion d'une réunion informelle des ministres chargés du commerce.

Je souhaiterais donc que vous nous présentiez les priorités de la France en matière de commerce, votre méthode et les objectifs qui vous paraissent atteignables dans le cadre de cette présidence du Conseil.

Je voudrais en particulier vous entendre sur certaines positions fortes exprimées par la France au cours de ces derniers mois, notamment sur les enjeux liant commerce et développement durable, sujet qui a récemment fait l'objet d'une consultation publique à laquelle notre commission a contribué.

Je pense aussi à la rénovation des outils permettant à l'Europe de s'assumer comme une puissance commerciale et de faire face à des pratiques déloyales ou à des pressions extérieures par le biais de sanctions extraterritoriales : c'est notamment l'enjeu du projet de règlement anti-coercition présenté le 8 décembre dernier. Pensez-vous être en mesure d'aboutir à de premières orientations du Conseil en la matière d'ici à la fin du semestre ?

Je pense également à l'accent mis par la France sur les clauses miroirs dans les accords commerciaux, concept très populaire dans notre pays, mais qui rencontre des résistances dans d'autres États membres et doit faire l'objet d'une analyse très précise pour être compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pouvez-vous nous préciser votre stratégie en la matière ?

Je pense enfin à un dossier phare dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » : celui du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Le Sénat en soutient fortement le principe, mais sa mise en œuvre s'avère complexe dans le respect des règles de l'OMC. Or il apparaît qu'en l'état, les entreprises européennes exportatrices couvertes par ce mécanisme seraient pénalisées, ce qui ne serait absolument pas acceptable. La direction générale du Trésor y travaille : pouvez-vous nous faire le point sur ses réflexions et nous assurer que vous n'accepterez pas un dispositif qui pénaliserait *in fine* une partie de notre industrie ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – À mon tour de vous remercier d’être venu débattre avec nous des enjeux du commerce extérieur dans le cadre de la présidence française du Conseil de l’Union européenne. S’agissant du commerce extérieur français, permettez-moi de relever un paradoxe : vous êtes chargé du commerce extérieur et de l’attractivité ; or si la France est le pays le plus attractif d’Europe pour les investissements étrangers, elle est aussi championne d’Europe du déficit commercial ! Selon les chiffres publiés en janvier, ce déficit a atteint 9 milliards d’euros en novembre 2021, soit, selon les douanes, le « solde mensuel le plus bas jamais atteint ». Sur 12 mois, le déficit cumulé s’élève à 78 milliards d’euros, quand l’Allemagne connaît un excédent de 180 milliards d’euros. Ces chiffres sont alarmants pour les élus attachés à la prospérité de nos territoires que nous sommes.

Vous justifiez ces résultats, tout d’abord, par la hausse de la facture énergétique, qui a indéniablement contribué à augmenter la valeur de nos importations, mais qui n’explique pas tout. Ajoutons que ce n’est pas une fatalité qui s’abat sur nous sans que nous ne puissions rien y faire. En novembre, alors que l’électricité est d’habitude l’un de nos principaux postes excédentaires, nous avons été déficitaires en ce domaine, du fait de la politique énergétique du Gouvernement et de l’Union, qui est difficile à suivre, particulièrement en matière nucléaire. Or une électricité peu chère et décarbonée est un élément majeur de compétitivité et d’attractivité, car elle bénéficie de façon transversale à de nombreux secteurs. Quelle est la stratégie du Gouvernement pour réduire la dépendance de notre appareil productif vis-à-vis des hydrocarbures, des énergies carbonées et des fluctuations des marchés internationaux, et comment cela s’intègre-t-il à la présidence du Conseil de l’Union européenne ?

Vous avez également argué que la dégradation de notre balance commerciale serait uniquement conjoncturelle : nos entreprises augmentent leurs importations de biens intermédiaires aujourd’hui pour pouvoir produire et exporter demain. On ne peut pourtant pas se satisfaire de cette réponse : serions-nous si dépendants que, pour exporter demain, nous serions obligés de creuser notre déficit commercial aujourd’hui ? Quelles conclusions tirez-vous de ce déficit pour votre stratégie de réindustrialisation et, dans certains cas, de relocalisation ?

Outre la recherche d’une plus grande maîtrise des différents segments de la chaîne de valeur, l’une des priorités de la politique commerciale est la conquête de marchés extérieurs, dans une logique bien sûr de réciprocité. Je voudrais donc vous interroger sur les dispositifs de soutien à l’export : Team France Export, le chèque relance export ou encore le chèque VIE. Les restrictions aux échanges liées à la pandémie ont ralenti leur déploiement, mais pouvez-vous déjà distinguer ceux qui ont donné les meilleurs résultats pour l’internationalisation de nos entreprises ?

**M. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Nous avons bien noté les priorités de la présidence française du Conseil de l’Union européenne en matière de politique commerciale, notamment l’adoption du mécanisme d’ajustement carbone aux frontières et l’instauration dans les accords commerciaux de clauses miroirs imposant à nos partenaires une réciprocité en matière de normes. Nous ne doutons pas que tout sera fait pour faire avancer ces objectifs dans la fenêtre de tir réduite qui nous est impartie.

Je voudrais exprimer mon inquiétude quant au niveau historique atteint par notre déficit commercial. Cela vient d’être dit, la France a souvent été un pays exportateur, mais nous sommes maintenant dans la situation d’un pays massivement importateur net, ce qui nous

inquiète dans un contexte de tensions internationales toujours croissantes. Relevons en outre que certains de nos voisins – l’Allemagne, mais aussi l’Italie, les Pays-Bas ou l’Irlande – ne connaissent pas le même déséquilibre. Je souhaiterais donc moi aussi entendre votre réaction sur ce point.

Je souhaiterais, au nom de la commission, que vous reveniez sur les accords commerciaux conclus par l’UE avec des pays tiers, en particulier l’accord avec le Mercosur. Vous nous aviez fait part lors de votre audition l’année dernière de votre détermination à « obtenir des engagements concrets et vérifiables » des pays partenaires en matière de déforestation et d’application des normes sanitaires et phytosanitaires. Avez-vous avancé en ce sens depuis lors ? C’est un enjeu tout à fait essentiel, car la déforestation ne fait que s’accélérer : la forêt amazonienne brésilienne continue de régresser à un rythme effrayant ; d’après les scientifiques, on s’approche dangereusement du point de bascule où elle ne sera plus qu’une savane, avec des conséquences irréparables sur le climat et la biodiversité.

S’agissant des relations transatlantiques, vous aviez évoqué certains signaux positifs envoyés par l’administration Biden, comme la réintégration des États-Unis dans l’accord de Paris, la reprise des négociations à l’OCDE sur l’imposition minimale des entreprises et la taxation des entreprises numériques, ou encore les moratoires sur les taxes sur l’aéronautique. Cette tendance se confirme-t-elle ? A-t-on progressé quant au blocage de l’organe d’appel de l’OMC par les États-Unis ?

Enfin, quelles sont les pistes pour mieux contrecarrer à l’échelle européenne l’application extraterritoriale du droit américain, arme brutale et pénalisante pour nos entreprises ? Avez-vous l’intention de vous pencher sur ce sujet au cours de la présidence française ? Enfin, où en sommes-nous quant aux accords commerciaux avec le Canada ?

**M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l’attractivité.** – Merci pour votre invitation ; c’est toujours un plaisir de faire le point avec vous, notamment aujourd’hui sur les enjeux commerciaux liés à la présidence française du Conseil de l’Union européenne. J’étais hier au Parlement européen pour répondre aux questions de sa commission du commerce international. Le Président de la République a exprimé la triple intention de la présidence française : relance, puissance, appartenance. Nous portons donc trois ambitions très claires : une Europe plus souveraine, capable de maîtriser ses frontières tout en renforçant les liens avec ses voisins ; une Europe qui valorise de nouveaux modèles de croissance, par l’innovation et l’excellence technique et numérique ; enfin, une Europe plus humaine, qui incarne l’État de droit, la culture, la confiance en la science et la lutte contre les discriminations.

En cohérence avec cet agenda, nous avons défini trois axes principaux pour la politique commerciale européenne : continuer de créer des occasions pour nos entreprises sur les marchés étrangers par une politique d’ouverture ; promouvoir une politique commerciale plus durable, à la hauteur de nos standards sociaux et environnementaux ; enfin, défendre avec fermeté et sans naïveté nos entreprises contre les pratiques déloyales et coercitives. Ces trois axes rejoignent les priorités identifiées par la Commission européenne dans sa stratégie pour une politique commerciale ouverte, durable et affirmée, publiée le 18 février 2021.

Concernant le premier axe, le maintien de notre ouverture aux échanges est plus que jamais indispensable pour que notre économie tire tout le bénéfice de la reprise économique. Je visitais aujourd’hui l’entreprise Tractel, implantée dans l’Aube, qui exporte 50 % de sa

production en volume ; pour elle, les occasions d'exporter se multiplient : c'est le moment d'oser l'international ! La France tire profit de cette ouverture, plus de 4 millions d'emplois en dépendent. La diversification de nos partenariats commerciaux est aussi une manière de renforcer la résilience de nos chaînes de valeur et d'approvisionnement qui, lorsqu'elles étaient trop concentrées auprès d'un faible nombre de pays fournisseurs, ont été soumises à des tensions importantes durant la crise sanitaire. C'est un enjeu européen, mais aussi national : le Gouvernement a donc choisi d'accompagner nos entreprises, notamment petites et moyennes, en intégrant un ambitieux volet export dans le plan France Relance.

Le déficit commercial de la France est structurel pour les biens, mais la conjoncture aggrave aussi la situation. Même si nous avons globalement retrouvé une activité exportatrice supérieure à nos performances d'avant la crise, certains secteurs traditionnellement forts sont toujours affectés, notamment l'aéronautique. En outre, la très forte croissance observée en France en 2021 a conduit à une demande très forte de biens de consommation importés, mais aussi de biens nécessaires à la fabrication de produits finaux dans nos usines, conduisant à une forte hausse conjoncturelle des importations.

On peut relever ce défi commercial en s'aidant de quatre leviers. Premièrement, il convient d'améliorer la compétitivité de notre pays, longtemps faible du fait que les gouvernements précédents ont manqué de prendre les décisions nécessaires ; en 2019 et 2020, la France a été le pays le plus attractif d'Europe grâce à la baisse de l'impôt sur les sociétés passé de 33 % à 25 % et des impôts de production de 10 milliards d'euros en 2021 et d'autant en 2022, à l'assouplissement des contraintes administratives ou encore à une négociation sociale replacée au plus près de l'entreprise. Deuxièmement, il faut engager la réindustrialisation de notre pays ; à cette fin, une politique ambitieuse a été placée au cœur du plan de relance pour décarboner, numériser et automatiser notre industrie et investir dans les secteurs d'avenir, avec notamment France 2030. Les résultats du plan de relance et du « quoi qu'il en coûte » sont déjà visibles : la croissance est très forte, car on a pu maintenir les talents dans nos entreprises et éviter à celles-ci les défaillances. Troisièmement, notre politique commerciale doit être moins naïve. Enfin, il faut accompagner les entreprises à l'international, notamment les PME, pour qu'elles exportent davantage. Depuis vingt ans, nous n'avons jamais eu autant d'entreprises exportatrices qu'aujourd'hui : elles sont 136 000, contre 123 000 en 2017. On est encore loin des Italiens qui sont à 220 000 et des Allemands qui sont à 300 000, mais on progresse !

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Peut-être, mais le déficit est de plus de 77 milliards...

**M. Franck Riester, ministre.** – Certes, les difficultés sont structurelles avec les quatre leviers sur lesquels nous travaillons, mais il ne faut pas nier non plus les réalités conjoncturelles qui expliquent largement la détérioration de court terme de notre balance commerciale ! Ajoutons à celles que je viens d'évoquer l'accroissement du coût de l'énergie. Notre politique énergétique est simple à comprendre : elle est fondée sur le nucléaire et les énergies renouvelables.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – C'est nouveau !

**M. Franck Riester, ministre.** – Absolument pas : le Président de la République a été très clair à ce sujet depuis le début de son quinquennat.

Au sein du plan de relance, nous avons fait du sur-mesure pour nos entreprises exportatrices. Le chèque relance export permet de couvrir une partie de leurs coûts de prospection et les chèques VIE aident les jeunes volontaires internationaux en entreprise. Bpifrance organise par ailleurs un renforcement de l'assurance prospection-accompagnement pour les TPE et PME. Les crédits du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (Fasep) ont également été renforcés. Les mesures du plan de relance export ont été prolongées jusqu'au 30 juin 2022 et adaptées pour répondre aux demandes des entreprises : les coûts de formation des chefs d'entreprise et de leurs équipes et les coûts d'interprétariat et traduction pourront être pris en charge.

Les barrières à l'export liées à la pandémie se lèvent progressivement : c'est le moment de repartir de l'avant ! Pour donner aux entreprises françaises et européennes les meilleures chances de prospérer sur les marchés étrangers, la présidence française défend un principe clair : tout le monde doit jouer selon les mêmes règles. Le système commercial multilatéral doit donc être remis en état de marche ; la tâche est rude, mais nous nous sommes attelés à une revitalisation et une réforme de l'OMC. Nous veillerons à ce que l'Union européenne s'engage pleinement dans les négociations de la douzième conférence ministérielle de l'OMC. Je rencontrerai sa directrice générale, Dr Ngozi Okonjo-Iweala, à Paris ce vendredi.

L'agenda bilatéral de l'Union est également important pour nos entreprises ; l'accord économique et commercial global (CETA) avec le Canada ou encore l'accord avec le Japon sont très favorables à nos intérêts économiques.

Quant au projet d'accord avec le Mercosur, notre position n'a pas changé : il ne peut être signé en l'état, nous attendons que la Commission européenne nous indique quelles garanties elle demandera en matière de déforestation, de lutte contre le changement climatique et de normes sanitaires et phytosanitaires, et quels instruments autonomes européens elle compte mettre en place pour répondre à ces préoccupations ; je pense notamment à un instrument de lutte contre la déforestation importée, qui pourra concerner cette zone économique.

Les accords commerciaux profitent à nos exportations et ont permis d'amortir l'impact de la crise sanitaire sur nos échanges. Le CETA avait déjà permis avant la crise une augmentation importante de nos exportations, notamment dans le secteur agroalimentaire. Les exportations de biens ont moins baissé vers les pays ayant conclu un accord commercial avec l'Union européenne que vers les autres pays.

Promouvoir l'ouverture, c'est aussi renforcer nos relations économiques avec certains partenaires clés, notamment sur le continent africain. Nous avons l'ambition de refonder en profondeur la relation UE-Afrique. Nous soutenons l'intégration continentale africaine, au travers notamment d'une aide à la zone de libre-échange continentale africaine (Zlecaf). Nous encourageons aussi la conclusion et l'approfondissement d'accords économiques régionaux ou bilatéraux pour favoriser le développement durable des pays africains et renforcer nos chaînes de valeur. Nous travaillons avec l'Agence française de développement (AFD) et les acteurs de la diplomatie économique française pour accompagner l'entrepreneuriat africain et former les jeunes entrepreneurs. Après la conférence du 10 janvier, ce sujet sera à l'ordre du jour de la réunion informelle des ministres du commerce de l'UE qui se tiendra les 13 et 14 février à Marseille, ville de commerce international tournée notamment vers l'Afrique. Ces discussions prépareront la tenue du sommet Union européenne-Union africaine qui se tiendra quelques jours plus tard.

Le second axe de travail prioritaire de la présidence française est la contribution de la politique commerciale à nos objectifs de développement durable. L'Union est pionnière en

matière de lutte contre le changement climatique ; nous pouvons en être fiers. Nous avons décidé de réduire nos émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport à 1990 d'ici à 2030. Une telle ambition nécessite la mobilisation de toutes les politiques de l'Union. Nous travaillons déjà à une telle cohérence, notamment dans le cadre du plan d'action pour la mise en œuvre du CETA.

Notre présidence est l'occasion de redoubler d'efforts au travers de trois textes législatifs en cours d'examen au Conseil qui doivent inciter nos partenaires à relever leurs ambitions en matière de développement durable et garantir que les efforts consentis par l'UE ne conduiront pas à une dégradation de la situation dans des régions moins-disantes.

Le premier de ces textes est la révision du système de préférences généralisées (SPG), qui permet à des pays en développement d'accéder de manière préférentielle au marché européen. La Commission a fait une proposition, nous travaillons à l'adoption d'un compromis au Conseil afin de renforcer certains de ces volets, notamment en conditionnant l'accès à ces préférences à des actions de protection de l'environnement.

Le second texte porte sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui permettra de réduire les « fuites » de carbone et d'assurer l'efficacité environnementale du système européen d'échange de quotas d'émission. Annoncé le 14 juillet dernier, ce mécanisme est conçu pour être conforme aux règles de l'OMC et cohérent avec l'accord de Paris. Plusieurs points demeurent sensibles dans les discussions actuelles au Conseil : l'accompagnement des exportateurs, les filières aval et les produits qui, sans être directement ciblés par le MACF, contiennent des produits qui le sont ; sur ce dernier aspect, il ne faudrait pas qu'un contournement du dispositif soit possible. Nous souhaitons aboutir à une position commune sous la présidence française.

Le dernier texte auquel nous travaillons est le projet de règlement européen sur la déforestation. Un texte a été proposé par la Commission en novembre dernier ; nous voulons aboutir à une orientation générale du Conseil. Ce texte vise à interdire la mise sur le marché européen de matières premières sensibles ayant contribué à la déforestation ou à la dégradation des forêts, ou issues d'une extraction illégale. Café, cacao, huile de palme et bois seraient les principaux produits concernés. Nous attendons d'ici à la mi-février une proposition de la Commission sur le devoir de vigilance des entreprises. La France est pionnière en la matière, grâce à la loi Potier du 20 mars 2017. Nous souhaitons que soient présentées au plus vite, dans ce texte ou par un dispositif juridique *ad hoc*, des dispositions visant à empêcher les produits issus du travail forcé d'entrer sur le marché intérieur. Nous soutenons aussi le principe de clauses miroirs insérées dans les réglementations agricoles, sanitaires ou environnementales européennes permettant d'appliquer lorsque c'est pertinent aux produits importés certains standards européens, de manière compatible avec les règles de l'OMC. Nous attendons le rapport de la Commission sur ce sujet, ainsi qu'un acte délégué sur l'utilisation d'antibiotiques comme facteurs de croissance.

Au-delà des initiatives législatives, nous soutiendrons une révision de l'approche européenne sur le contenu des chapitres sur le commerce et le développement durable des futurs accords commerciaux de l'Union, en cohérence avec nos préoccupations environnementales, sociales et relatives aux droits humains. Il faut que ces dispositions soient crédibles et prennent en considération la pratique et les outils développés par nos principaux partenaires, y compris en matière de sanction des engagements.

Le troisième axe de notre stratégie est la mise en œuvre d'une politique commerciale plus affirmée et moins naïve. Nous souhaitons bâtir une politique plus ferme qui contribue à notre souveraineté et accroître la capacité de l'Union européenne à défendre ses intérêts et ceux de ses entreprises contre les pratiques déloyales et abusives, au travers de trois instruments.

Nous travaillerons d'abord à la finalisation de l'instrument de réciprocité dans les marchés publics, actuellement en discussion en trilogie ; ce levier doit encourager l'ouverture des marchés publics dans les pays qui les ferment aujourd'hui à nos entreprises en permettant le blocage des produits issus de tels pays.

Nous entamons aussi au Conseil des discussions sur l'instrument anti-coercition, sur la base de l'excellente proposition de la Commission en décembre dernier. Ce nouvel outil, compatible avec nos engagements internationaux, doit dissuader les pays tiers d'adopter des pratiques coercitives, y compris des sanctions extraterritoriales, par la menace crédible d'une réponse proportionnée. Les entreprises européennes, en première ligne, seraient ainsi mieux protégées. Nous voulons un outil dont le spectre soit le plus large possible et qui soit suffisamment dissuasif pour les pays tiers.

Nous poursuivrons enfin les discussions entamées en vue de l'adoption d'un instrument permettant de mieux lutter contre les distorsions générées par les subventions étrangères sur le marché intérieur, afin que les entreprises européennes jouent à armes égales avec leurs concurrents étrangers. L'actuelle politique européenne de la concurrence ne permet pas d'encadrer pleinement les effets de ces soutiens étrangers, notamment en matière de marchés publics et de fusions-acquisitions.

En parallèle de ces travaux législatifs, nous souhaitons que la Commission poursuive les efforts qu'elle déploie sous l'égide du responsable européen du respect des règles du commerce, véritable procureur commercial européen auquel il incombe d'assurer la pleine mobilisation des outils commerciaux existants, en particulier nos instruments de défense commerciale. Une boîte à outils beaucoup plus ambitieuse ne suffit pas : il faut ensuite s'assurer que ces outils sont utilisés. Il doit aussi lever les barrières injustifiées auxquels nos exportateurs sont confrontés sur les marchés tiers et faire en sorte que les accords commerciaux soient pleinement respectés.

Je suis conscient que les attentes n'ont jamais été aussi fortes en matière d'évolution de la politique commerciale européenne. Il nous faut trouver un juste équilibre entre ouverture, défense des intérêts de l'Union et satisfaction de nos objectifs de développement durable pour que le commerce international de l'Union soit conforme à la fois aux valeurs européennes et à nos intérêts. Nous saisissons pleinement l'occasion offerte par la présidence française du Conseil pour y parvenir.

**M. Alain Cadec.** – Sur l'ensemble de l'année 2021, le déficit commercial de la France dépasse 77,6 milliards d'euros. Les exportations ne progressent pas assez pour compenser la hausse des importations. Certes, celle-ci s'explique en partie par la hausse des prix des matières premières énergétiques et des produits industriels, mais il faut relever que la France, traditionnellement exportatrice d'électricité, a été importatrice nette en novembre et décembre à la suite de l'arrêt de quatre réacteurs nucléaires. Selon le ministre de l'économie et des finances, il nous faudra dix ans pour retrouver une balance commerciale excédentaire. Le Haut Commissaire au plan déplore quant à lui une « dégringolade » du commerce extérieur. Depuis cinq ans, le Gouvernement n'a rien fait pour préserver notre capacité de production, y compris dans des domaines où nous étions leaders. Pour réduire le déficit commercial, il faut

recommencer à produire en France. Avez-vous réellement la volonté de relancer la production nationale ? Si tel est le cas, quelles mesures mettez-vous en place ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – L’attractivité se construit sur le long terme. Or, au cours des dernières années, la France est passée de la troisième à la sixième place en matière d’accueil des étudiants étrangers. On ne peut pas non plus construire l’attractivité sans mobilité : notre politique en matière de visas est donc cruciale en la matière. Enfin, la recherche de l’attractivité doit se traduire par des investissements utiles à la balance commerciale. Beaucoup d’entreprises rencontrent des entraves pendant cette crise sanitaire : faire venir des clients s’avère souvent impossible faute de délivrance des visas ; le passe vaccinal peut aussi s’avérer problématique ; enfin, les « motifs impérieux » d’entrée sur notre territoire sont étudiés par un « cabinet noir » au ministère de l’intérieur... Comment expliquez-vous notre politique dogmatique en la matière, qui bloque toutes les mobilités, alors que l’Allemagne s’est montrée extrêmement pragmatique pour continuer d’accueillir ses clients ? Vous n’avez rien fait pour favoriser nos exportations !

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Vous avez évoqué l’effort de notre pays en matière de compétitivité extérieure et votre ambition de réindustrialisation. Certains économistes expliquent que l’enjeu n’est pas tant la compétitivité, en attestent nos résultats dans les secteurs de l’aéronautique et du luxe, que la capacité de l’industrie française à produire des biens attendus par les Français. Pourriez-vous nous dire quelle est votre priorité, entre la compétition avec l’extérieur et la production nationale de ces biens ?

**Mme Marie Evrard.** – Un sommet entre l’Union africaine et l’Union européenne doit se tenir les 17 et 18 février à Bruxelles. Le Président de la République a évoqué une refonte en profondeur de la relation selon lui « un peu fatiguée » entre les deux continents. Dès 2017, dans son discours à la Sorbonne, il avait déclaré vouloir relancer la taxe sur les transactions financières européennes pour financer la politique de développement, notamment en direction de l’Afrique. Pouvez-vous nous éclairer sur le bilan de ces initiatives et sur les perspectives commerciales qui se dessinent entre l’Europe et l’Afrique, alors que les investissements chinois y sont dominants, ce qui pose des défis redoutables aux acteurs économiques occidentaux ?

**M. Franck Riester, ministre.** – Il faut savoir que, en novembre 2021, 50 % du creusement du déficit commercial provenait de l’augmentation de la facture énergétique qui constitue bien évidemment une problématique mondiale. J’y insiste, c’est l’augmentation du prix des hydrocarbures qui a un très fort impact conjoncturel sur le déficit du commerce extérieur de notre pays.

Pendant le même mois de novembre, les exportations françaises étaient supérieures de 5 points à ce qu’elles étaient en novembre 2019. J’ajoute qu’au même moment, les exportations liées au secteur de l’aéronautique étaient, quant à elles, inférieures de moitié à celles qu’elles étaient, là encore, en novembre 2019.

Il y a donc bien, dans de nombreux secteurs, une dynamique des exportations. D’ailleurs, les entreprises exportatrices sont elles-mêmes plus nombreuses.

D’un point de vue conjoncturel, nous sommes confrontés, je le répète, à une très forte augmentation des prix des hydrocarbures qui a évidemment un impact sur notre déficit commercial. Et nous connaissons parallèlement un niveau élevé de la consommation, de la part tant des entreprises que des particuliers.



Je vous rappelle les quatre leviers que j'ai évoqués tout à l'heure pour faire face au problème structurel que nous connaissons. Il y a d'abord l'amélioration de la compétitivité. Contrairement aux majorités précédentes – pardon de le dire ! –, nous avons baissé la fiscalité qui pèse sur notre compétitivité...

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – C'était aussi votre majorité à une époque, monsieur le ministre !

**M. Franck Riester, ministre.** – Je vois plusieurs d'entre vous faire non de la tête, mais là encore, c'est simplement la réalité !

La politique ambitieuse d'amélioration de la compétitivité coût et hors coût que nous menons depuis quatre ans paye aujourd'hui. Des industries se réinstallent dans nos territoires, elles investissent.

Nous connaissons un formidable dynamisme des investissements étrangers en France, ce qui signifie bien que les grands groupes internationaux font aujourd'hui – ce n'était pas le cas auparavant – le choix de la France, y compris en matière industrielle. Ces groupes voient dans notre pays des opportunités importantes de développement, plus qu'en Allemagne.

De nombreux facteurs y contribuent : la baisse de la fiscalité, l'augmentation de la souplesse accordée aux entreprises pour s'organiser, la présence de talents et de compétences, etc. Sur le temps long, ces entreprises vont nous permettre d'augmenter nos capacités exportatrices.

D'ailleurs, je crois que les Français se rendent compte de ce changement sur le terrain.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Vraiment ?

**M. Franck Riester, ministre.** – Il n'y a jamais eu autant d'emplois créés en France ! Nous devons continuer dans ce sens.

La question de la relocalisation d'une partie des chaînes de valeur nécessite un travail en profondeur et du temps. Dans le cadre du plan de relance, nous avons mobilisé des lignes de crédits pour accompagner les entreprises qui relocalisent en France. Des centaines de projets sont en cours, notamment dans des secteurs stratégiques.

Je crois qu'il faut aussi inciter les consommateurs à acheter français. Chacun sait bien que de nombreux restaurants achètent du bœuf argentin, australien ou brésilien plutôt que de la viande d'Aquitaine, du Limousin ou de l'Aubrac ! Nous devons accompagner les changements de comportements afin de favoriser le *made in France*.

En ce qui concerne la question de M. Leconte sur la mobilité pendant la crise du covid, je vous rappelle que plusieurs pays – je pense évidemment aux États-Unis, avec le *travel ban*, ou à la Chine – se sont complètement fermés durant cette période. Cela n'a pas été le cas de la France, mais nous assumons d'avoir pris des mesures restrictives temporaires pour des pays où le virus circulait de manière particulièrement importante. Dire que nous n'avons rien fait pour faciliter la mobilité des chefs d'entreprises ou de leurs équipes est donc tout simplement exagéré !

Sur l'Afrique, je l'ai dit, c'est pour nous une zone prioritaire et nous soutenons le projet de zone de libre-échange à l'échelle du continent, la Zlecaf. Nous avons l'ambition de nouer à terme des accords de continent à continent plus intégrés. D'ici là, nous travaillons à la

signature, ou à la modernisation lorsqu'ils existent, d'accords commerciaux régionaux ou bilatéraux – je pense par exemple au Kenya.

Pour que ces accords soient gagnants-gagnants, nous réfléchissons à la question des chaînes de valeur : les relocalisations que nous souhaitons pour notre pays peuvent aussi s'appuyer sur des colocalisations dans des pays proches de l'Europe, que ce soit d'un point géographique, culturel ou linguistique, afin d'améliorer les chaînes d'approvisionnement. Je pense notamment à la réussite du développement des secteurs aéronautique et automobile au Maroc et en Tunisie.

Dans le secteur agroalimentaire, il n'est quand même pas normal que des produits bruts, par exemple le chocolat ou la noix de cajou, soient expédiés d'Afrique en Asie pour revenir ensuite transformés en Europe...

**Mme Colette Mélot.** – Le Gouvernement s'est attelé à rendre notre pays plus compétitif et à récompenser le travail – c'est un constat. Cependant, la compétitivité de nos entreprises est mise à mal par les impôts de production, qui sont assis non sur le bénéfice, mais sur le chiffre d'affaires ou sur les facteurs de production. Ils sont d'un montant supérieur à celui de nos voisins. Le Gouvernement a fait le choix de les réduire significativement ; ils ont ainsi baissé de 10 milliards d'euros depuis 2020.

Ma question est double. Cette réduction a-t-elle eu des conséquences positives sur l'attractivité de notre pays ? Dans la mesure où nos impôts de production sont encore supérieurs à la moyenne européenne, est-il envisageable de les réduire jusqu'à atteindre cette moyenne ?

**M. Jacques Fernique.** – Pour autant que notre politique commerciale vise à être plus durable et plus conforme aux exigences environnementales et sociales, deux aspects me semblent importants.

Je veux d'abord évoquer le devoir de vigilance des multinationales. En présentant le programme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, le Président de la République a dit que ce sujet ferait partie de ses priorités. Notre pays a été, d'une certaine façon, pionnier en la matière, mais la loi française n'a de sens que si elle s'appuie sur une politique forte à l'échelon européen. Or il y a déjà eu de multiples reports sur le projet de texte communautaire sur le devoir de vigilance. Où en est-il précisément ?

Je veux aussi parler de la préparation de la mise en place effective du fameux mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui pourrait entrer progressivement en vigueur à partir de 2023. Cette échéance sera-t-elle tenue ? Il serait désastreux, autant pour le climat que pour les perspectives de remboursement de l'emprunt commun, qu'elle soit repoussée.

Par ailleurs, il n'est pas envisageable de maintenir à terme les quotas gratuits alloués aux entreprises les plus polluantes, si nous voulons que ce mécanisme soit efficace et cohérent au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En outre, la Cour des comptes européenne a montré combien l'efficacité de ces quotas est discutable. Si on peut comprendre la préoccupation liée à la compétitivité de nos exportations, on ne peut pas, pour autant, céder à toutes les pressions destinées au maintien de ces avantages. L'action de la France aura-t-elle la détermination qui s'impose ?

**Mme Marta de Cidrac.** – Monsieur le ministre, vous venez de rappeler un certain nombre de priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, comme la prise en compte de l'enjeu environnemental et la nécessaire fermeté en matière de politique commerciale. Vous avez même dit que nous ne devons pas faire preuve de naïveté...

Mais force est de constater que la voix de la France n'est pas toujours entendue à l'échelle de l'Europe. Peut-être en sera-t-il différemment avec le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ? Les appétences des États membres vis-à-vis de ce dispositif sont diverses : les pays ayant une balance commerciale excédentaire – je pense évidemment à l'Allemagne – sont particulièrement attentifs aux mesures potentielles de rétorsion commerciale.

La question se pose également pour nos entreprises exportatrices. Elles sont nombreuses malgré notre déficit commercial, qui est à un niveau abyssal, jamais atteint. Or le mécanisme qui a été conçu pour assurer une neutralité au sein de l'Union européenne pourrait pénaliser les entreprises européennes exportatrices, dès lors qu'elles ne bénéficieraient plus de l'allocation de quotas gratuits.

Monsieur le ministre, comment comptez-vous procéder pour que le mécanisme ne pénalise pas nos exportations et ne conduise pas à créer des filiales à l'extérieur de l'Union européenne ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Monsieur le ministre, vous êtes également chargé de « l'attractivité » de la France qui dépend grandement de l'image de notre pays.

Il y a très longtemps, notre pays a fait le choix de l'universalité de ses réseaux à l'étranger. Nous sommes donc présents d'un point de vue économique ou culturel dans la majorité des pays. Pourtant, le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'a cessé de diminuer année après année. Dans l'ensemble de nos réseaux, les crédits diminuent ; certes, ils stagnent cette année, mais cela est dû à la pandémie. Cela pose la question de notre perte d'influence et de la diminution de notre attractivité économique et culturelle.

Nous disposons pourtant d'un réseau dont peu d'autres pays disposent : je ne citerai, sur le plan économique, que Business France, les conseillers du commerce extérieur, les chambres de commerce ou encore les services économiques et, sur le plan culturel, les instituts français, les alliances françaises et les établissements scolaires.

Certains pays ont bien compris l'atout que constitue un réseau culturel et ils y investissent massivement. De notre côté, nous avons aussi un réseau, mais il a finalement beaucoup moins d'influence, parce qu'il n'a pas la chance de bénéficier du même soutien que ses concurrents.

Alors que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères chapeaute désormais l'ensemble des politiques d'attractivité, comment défendre et développer notre attractivité économique, si la diplomatie d'influence, qui est essentielle à celle-ci, ne bénéficie pas de moyens suffisants ? Avez-vous une stratégie globale, dans laquelle tous nos réseaux seraient coordonnés pour éviter le fonctionnement en silos ? Quels en sont les objectifs ?

Je vous donne un exemple : les Irlandais travaillent chaque année sur une telle stratégie, appelée *Global Ireland*, et l'ensemble de leurs réseaux à l'étranger, qu'ils soient diplomatiques, culturels ou économiques, est focalisé sur les objectifs ainsi fixés. Je sais que vous connaissez bien ce pays. Que pensez-vous de ce mode de fonctionnement ?

**M. Franck Riester, ministre.** – Nous avons pris des décisions très importantes pour faire baisser les impôts de production et je peux vous dire qu'elles sont reconnues comme tel : j'ai visité lundi dernier une usine du groupe Mars installée dans le Loiret et son dirigeant m'a clairement dit que, si son groupe avait décidé d'investir 50 millions d'euros en France, c'est parce que les impôts de production et sur les sociétés avaient baissé.

Pour autant, il existe encore un décalage avec certains pays européens, dont l'Allemagne. Continuer de faire baisser les impôts de production pour améliorer encore plus notre compétitivité fait partie de nos pistes de réflexion.

Un autre levier qui nous a permis d'améliorer notre compétitivité a été la baisse des cotisations sociales ; ainsi, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été transformé en un allègement pérenne de cotisations sociales. Il est vrai que cela concernait d'abord les bas salaires et que nous devons regarder la question des salariés plus qualifiés.

En tout cas, la France a créé 140 000 emplois industriels en 2021 et il y a eu deux fois plus d'usines ouvertes que d'usines fermées. Il existe donc une réelle dynamique en matière industrielle.

En ce qui concerne le devoir de vigilance, c'est une fierté pour la France d'avoir été pionnière en la matière avec la loi de 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, dite loi Potier, dont d'autres pays se sont inspirés, à commencer par l'Allemagne. Nous devons maintenant travailler sur ce sujet au niveau européen. Le commissaire Didier Reynders devrait proposer une législation dans les semaines à venir et nous estimons qu'il est très important qu'un cadre européen soit fixé. Nous souhaitons que cette proposition intègre la question du travail forcé ; si ce n'était pas le cas, nous serions favorables à ce que l'Union européenne se dote d'un instrument spécifique sur ce sujet, comme l'a évoqué la présidente de la Commission.

Je peux vous dire, madame la sénatrice de Cidrac, que la voix de la France est de plus en plus suivie, y compris sur les questions commerciales. La Commission européenne a présenté une révision de sa stratégie commerciale dans laquelle la France se retrouve en très grande partie et qu'elle a d'ailleurs influencée. Des pays comme les Pays-Bas, traditionnellement éloignés de la France sur les sujets commerciaux, ou l'Allemagne, en particulier depuis l'entrée en fonction de la nouvelle coalition, sont dorénavant beaucoup plus en phase avec nous.

En ce qui concerne le MACF, de nombreux pays soutiennent un tel mécanisme et nous devons continuer de travailler à un consensus pour éviter les délocalisations et les « fuites » de carbone à l'extérieur de nos frontières. Nous devons protéger nos producteurs, auxquels nous demandons des efforts importants en matière de décarbonation, tout en évitant de pénaliser nos exportateurs. De ce point de vue, le dispositif précis n'a pas encore été identifié. Pour l'instant, il est proposé de réduire les quotas gratuits de 10 % par an sur une période de dix ans. Je rappelle que la Commission européenne a proposé une période à blanc pour le MACF de 2023 à 2025. Nous aurons des discussions avec nos partenaires sur tous ces sujets pour trouver un mécanisme qui soit solide et qui ne puisse pas être contourné.

S'agissant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, son budget global a augmenté de 32 % sur le quinquennat.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Ce chiffre me surprend !

**M. Franck Riester, ministre.** – Jean-Yves Le Drian a précisé une nouvelle fois en décembre dernier notre stratégie d'influence qui passe par la marque France. Nous travaillons d'ailleurs à une campagne de communication dans un certain nombre de pays pour valoriser les entreprises françaises. Pour cela, nous rassemblons les différents leviers que vous avez évoqués.

Vous avez raison de dire, madame Conway-Mouret, que le *soft power*, comme on dit en français, est une question très importante. Je m'y suis beaucoup intéressé, lorsque j'étais ministre de la culture. Nous avons un très grand potentiel en la matière et cela reste au cœur de nos priorités.

**M. Bruno Sido.** – Cela a été dit, le déficit commercial français atteint un niveau abyssal. Certes, la hausse des prix de l'énergie et des matières premières et la pandémie ont un impact, mais ce qui est très inquiétant, c'est que traditionnellement les ventes d'armement permettent à la France de tirer vers le haut sa balance commerciale. Par ailleurs, la croissance du marché de l'armement atteint des records, ce qui devrait créer une dynamique favorable pour l'industrie française.

Or force est de constater que les achats d'équipements militaires par les membres de l'Union européenne se font de plus en plus auprès d'acteurs hors de l'Union européenne. Neuf pays membres de l'Union européenne ont acheté des F35 américains. L'exemple de la Pologne est criant, puisqu'elle a consacré 10 milliards d'euros pour des F16, des missiles antichars et des F35 américains. L'exemple allemand vis-à-vis des avions Poseidon n'est pas sans poser d'importantes interrogations, alors même que nous redoublons d'efforts pour la réalisation du système de combat aérien du futur (SCAF) avec eux. Ces achats concernent également les munitions, les avions de transport, les hélicoptères, etc.

C'est donc l'ensemble de notre industrie de défense qui en pâtit. Cela a des conséquences sur la construction de la défense européenne qui doit s'appuyer sur une interopérabilité des matériels et sur notre souveraineté, car les exportations d'armement permettent à notre industrie de défense de maintenir ses capacités de recherche et de production, sur lesquelles repose notre modèle d'armée, le seul, dans l'Union européenne, à être autonome et complet.

Monsieur le ministre, quels actes forts allez-vous engager dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne pour favoriser la mise en place d'un marché commun européen de la défense, favorable à la France et à ses exportations ?

**M. Rémi Cardon.** – Monsieur le ministre, je suis désolé, mais je vais évoquer de nouveau la question du déficit de notre balance commerciale. En novembre dernier, notre déficit en la matière a bondi de 9,7 milliards d'euros, un niveau jamais atteint. Ce phénomène a eu un impact direct sur les factures énergétiques des Français, cela a été dit. La France s'est retrouvée en position d'importatrice nette en novembre au moment où les cours s'envolaient. Les déficits sur les produits énergétiques se creusent considérablement.

Comment comptez-vous remédier à ce problème pour l'année 2022 ? Si vous estimez que la moitié du déficit est due à la hausse des prix des carburants, dont acte ! Personnellement, je pense que c'est surtout dû un manque de capacité de production électrique. Quelle est la stratégie de la France pour rattraper ce manque ?

Quelles filières devons-nous renforcer pour équilibrer notre balance commerciale ? Je ne suis ni pessimiste ni naïf, mais quand le plan France Relance s'arrêtera, c'est-à-dire après la campagne présidentielle, dans quel état sera notre pays en matière commerciale ?

**M. Olivier Cadic.** – Monsieur le ministre, en septembre 2013, à Londres, Nicole Bricq, alors ministre du commerce extérieur, annonçait qu'elle devait équilibrer la balance commerciale de la France, hors énergie, d'ici à la fin du quinquennat de François Hollande. Son objectif : combler le trou de 15 milliards d'euros créé sous Nicolas Sarkozy. Raté ! Le gouvernement socialiste a renouvelé la performance de ses prédécesseurs et doublé le déficit dans ce domaine avec 36,2 milliards d'euros en 2017 – un record ! Match nul donc entre les protagonistes des deux quinquennats dans tous les sens du terme.

Le redressement de notre commerce extérieur sera une opération de longue haleine que chacun devrait aborder avec beaucoup d'humilité. Président du groupe d'amitié France-Pays du Golfe, j'ai eu le privilège de faire partie de la délégation qui accompagnait Emmanuel Macron pour ses visites de travail aux Émirats arabes unis, au Qatar et en Arabie saoudite en novembre dernier.

Trente-six ans après avoir travaillé sur le démonstrateur du Rafale A, j'étais comblé d'assister à la signature à Dubaï d'un contrat historique pour la livraison de 80 Rafale. Par ailleurs, les Émirats ont signé un contrat pour l'acquisition de 12 hélicoptères H225M Caracal auprès d'Airbus Helicopters, qui seront entièrement produits et assemblés à Marignane.

Ce voyage a permis de concrétiser des résultats économiques spectaculaires qui renforceront l'emploi en France. L'étape de Djeddah, en Arabie Saoudite, où vous nous avez rejoints, m'a permis d'y retrouver beaucoup d'entreprises françaises qui vous accompagnaient.

Pouvez-vous nous parler des résultats obtenus en Arabie Saoudite, qui ont été moins médiatisés que ceux obtenus aux Émirats, mais qui m'ont semblé réjouir nos entrepreneurs ?

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – La proposition de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières constitue une avancée considérable, même si le chemin à parcourir pour le concrétiser sera sans doute long et certainement semé d'embûches. On peut donc comprendre pourquoi la Commission européenne n'a proposé d'inclure, dans un premier temps, qu'un nombre restreint de secteurs.

Il en est toutefois un qui est absent à ce stade et qui mériterait d'être intégré le plus tôt possible : il s'agit évidemment de l'agriculture. Vous allez sûrement me dire là encore que c'est un secteur où tout va bien... Toutefois, nous mesurons chaque jour les effets délétères de son exposition à la concurrence internationale déloyale.

Dans un récent avis sur le mécanisme d'ajustement carbone, la commission agriculture du Parlement européen a plaidé pour que le dispositif soit étendu au plus vite aux produits agricoles. La commission souligne que cette intégration est d'autant plus importante que, malgré les compensations promises en cas de perte de rentabilité, le secteur agricole sera directement touché par l'inclusion d'autres produits, notamment les engrais.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer la position du Gouvernement sur cette question et, le cas échéant, nous préciser si la présidence française entend préparer dès maintenant, par exemple *via* une étude d'impact ou une consultation intersectorielle, le terrain à l'extension de ce mécanisme aux produits agricoles ?

**M. Franck Riester, ministre.** – Je reviens rapidement sur l’attractivité pour vous dire que 700 projets de relocalisation sont en cours dans le cadre du programme France Relance. Une fois ce programme terminé, monsieur Cardon, c’est France 2030 qui sera le dispositif d’accompagnement des différents secteurs.

Quelqu’un a évoqué tout à l’heure les universités. Je crois qu’il faut avoir un peu d’objectivité en la matière et je vous rappelle que la France se situe en 2021 au troisième rang mondial du classement de Shanghai.

Sur l’énergie, la stratégie est claire : elle vise à développer à la fois les énergies renouvelables et le nucléaire. Ainsi, le Président de la République a annoncé la construction à terme de six centrales EPR. Pour diminuer la consommation d’hydrocarbures – je rappelle que nous avons décidé de stopper leur exploration en France, si bien que nous devons les importer –, il nous faut aussi – c’est ce que nous faisons – accompagner la transformation de notre parc automobile vers l’électrique.

Aujourd’hui, l’agriculture ne fait pas partie du champ des quotas carbone du système de permis d’émissions négociables (ETS) ; c’est la raison pour laquelle ce secteur n’a pas été intégré à ce stade au MACF. Nous devons continuer de discuter de l’ensemble de ces questions ; c’est ce que fait le ministre concerné, Julien Denormandie, avec les filières agricoles. Nous devons aussi être attentifs sur la question des engrais pour éviter les « fuites » de carbone dont je parlais tout à l’heure et pour évaluer correctement les conséquences de l’intégration de ces produits sur la filière aval, c’est-à-dire l’agroalimentaire. Plus globalement, la politique agricole commune permet d’accompagner les filières et les exploitants dans la modernisation de leurs exploitations.

Nous gardons une forte ambition internationale pour le secteur agroalimentaire, que ce soit pour maintenir les marchés ouverts ou pour en ouvrir de nouveaux. C’est un secteur très concurrentiel. J’ai récemment eu d’importantes discussions avec les responsables algériens sur ces questions, par exemple.

Pour nous protéger des pratiques déloyales, nous soutenons la mise en place de clauses miroirs. Je pense notamment à l’utilisation des antibiotiques comme facteurs de croissance ou à la déforestation importée, mais les ministres Julien Denormandie et Barbara Pompili travaillent aussi sur d’autres clauses miroirs dans leurs secteurs respectifs, l’agriculture et l’environnement. Dans le même temps, nous devons continuer d’améliorer la compétitivité de l’agriculture française et européenne, ce qui est difficile, il faut le reconnaître, en raison de nos engagements en matière de développement durable.

Nous mobilisons beaucoup d’énergie sur le Moyen-Orient comme nous le faisons sur l’Afrique, l’Asie du Sud-Est ou encore l’Amérique. J’ai fait de nombreux déplacements depuis un an et demi. L’Arabie saoudite, pays sur lequel vous m’interrogez, monsieur Cadic, a adopté un plan stratégique, Vision 2030, qui prévoit de très importants investissements. Il faut savoir que le fonds souverain saoudien, le *Public Investment Fund* (PIF), va investir 40 milliards de dollars par an en Arabie saoudite d’ici à 2025. Or nombre de nos entreprises ont un savoir-faire formidable pour se positionner sur ces projets : je pense aux entreprises des secteurs de la ville durable, des énergies renouvelables, de la santé, du tourisme, de l’industrie, de la finance verte, des transports urbains ou encore de l’hydrogène. Nous devons continuer de nous mobiliser pour accroître notre présence en Arabie saoudite ; c’est pour cette raison que j’ai organisé dans ce pays, vous l’avez dit, un forum d’affaires, où 80 entreprises françaises étaient présentes. D’importants contrats ont été signés, par exemple une commande

à hauteur de 400 millions d'euros auprès d'Airbus Helicopters, l'achat de fournitures pour des moteurs destinés à l'aéronautique à hauteur de 11 milliards pour Safran ou encore un contrat de gestion des eaux pour la ville de Riyad à hauteur de 80 millions pour Veolia. D'autres négociations sont en cours. Une vingtaine de contrats de coopération ont été signés avec ce pays, touchant différents secteurs d'activité. La confiance se renforce entre opérateurs français et saoudiens.

Enfin, une question m'a été posée concernant le secteur de l'armement. Ce secteur relève plus directement du champ du ministère des armées, mais il s'agit évidemment d'une question stratégique pour notre pays. L'Union européenne devrait adopter prochainement sa « boussole » stratégique. La complémentarité entre l'OTAN et l'Union européenne est absolument nécessaire. Nous devons prendre en compte l'aspect industriel de cette stratégie, parce que, si nous voulons être souverains, nous devons maîtriser les technologies et la production des matériels nécessaires à notre défense. La France a évidemment un savoir-faire particulièrement reconnu en la matière. Nous avons obtenu des résultats positifs, par exemple avec le Rafale en Grèce, en Croatie ou dans les Émirats arabes unis, mais aussi des déceptions comme avec les sous-marins. En tout cas, la souveraineté européenne passe nécessairement par une souveraineté en matière industrielle et technologique.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Pour conclure, je voudrais vous dire, monsieur le ministre, que le Sénat ne vous a jamais manqué, quand il s'est agi de travailler sur la compétitivité des entreprises. Je trouve donc assez déplacés les propos que vous avez eus – je préfère vous le dire. Nous avons toujours travaillé sur la compétitivité des entreprises à vos côtés, avec les territoires, et nous considérons qu'il y a encore du chemin à faire, comme vous l'avez vous-même indiqué tout à l'heure.

Je crois que nous avons des approches différentes sur l'énergie et la politique commerciale extérieure. En particulier, pour reprendre les propos de M. Cardon, je pense que nous n'aurions pas un tel déficit en matière énergétique, si nous n'avions pas été dans l'obligation d'acheter autant d'énergie en cette période. En tout cas, le déficit aurait été probablement moins lourd, même si nous savons bien que les tarifs sont en hausse.

Nous avons beaucoup parlé de politique commerciale internationale et des initiatives qui sont prises en Europe, en particulier en ce qui concerne le mécanisme d'ajustement aux frontières, le MACF. En revanche, nous ne vous avons pas interrogé sur la question de la concurrence déloyale intra-européenne, notamment en matière agricole. Or environ 80 % de notre déficit commercial est intra-européen et il est largement dû à des concurrences déloyales en termes de pratiques, que ce soit d'un point de vue environnemental ou social – on peut au minimum dire que ces pratiques ne sont pas homogènes... Il me semble que c'est une question très importante.

Par ailleurs, nous sommes assez inquiets en ce qui concerne la politique européenne de l'espace. Ce sujet fera l'objet de débats lors des conférences parlementaires organisées dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Nous sommes inquiets, là aussi, de la concurrence déloyale intra-européenne en termes de bases de lancement, mais aussi de l'absence de vision d'ensemble sur ce sujet. Il me semble que ce secteur doit concourir à l'attractivité de notre pays et que nous devons créer un marché unique européen en la matière.

Enfin, vous nous avez indiqué que vous aviez les meilleures relations avec le nouveau gouvernement allemand. Nous en sommes très heureux, car nous avons besoin de



convergences entre nos deux pays, mais nous ne devons pas être naïfs au regard de l'importance de l'influence allemande en Europe.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*



*Mercredi 26 janvier 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

## **Environnement et développement durable**

### **Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons ce matin nos travaux engagés il y a plusieurs semaines sur le « Pacte vert » européen, et plus spécifiquement, sur son volet climatique, tendant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne de 55 % en 2030 par rapport à 1990.

Nous accueillons ce matin les deux rapporteurs de la commission des affaires européennes, en charge de l'examen du volet « Climat » de ce paquet législatif, Mme de Cidrac et M. Leconte. Une proposition de résolution, en cours de préparation, sera adoptée par la commission des affaires européennes le 24 février prochain au terme d'une réunion d'examen conjointe des trois commissions compétentes : la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes. Notre commission est étroitement associée à la préparation de cette résolution, par les travaux de nos rapporteurs, M. Chevrollier et Mme Saint-Pé, qui mènent actuellement des auditions sur les nombreux sujets relevant de notre champ de compétences. Je remercie le président de la commission des affaires européennes, M. Rapin, pour cette organisation souple, permettant de s'appuyer sur l'expertise de chaque commission et d'assurer une cohérence du message sénatorial.

Comme j'ai eu l'occasion de le rappeler à la ministre de la transition écologique en début de mois, l'attention de notre commission est double. Premièrement, nous devons à tout prix respecter nos engagements climatiques pour maintenir en vie l'Accord de Paris. La réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990 doit absolument être atteinte pour maintenir le réalisme de notre trajectoire climatique. C'était le sens de nos travaux sur la loi « Climat et résilience », notamment par l'adoption de son article 1er rappelant la nécessité d'atteindre ce nouvel objectif, ou encore de notre récent rapport d'information sur la COP 26. Deuxièmement, si notre pays doit faire preuve d'ambition et d'innovation dans l'élaboration de ses propres politiques publiques, l'échelle européenne est probablement la plus pertinente pour fixer un cadre et des règles afin de réduire de manière déterminée nos émissions de gaz à effet de serre sans pénaliser les acteurs économiques. L'ambition du « Pacte vert » est à cet égard essentielle pour que les pays européens avancent de concert, en conciliant préservation du climat et protection de notre souveraineté économique.

Notre commission sera donc particulièrement attentive au maintien d'un équilibre ambitieux du « Paquet », afin de crédibiliser l'atteinte de l'objectif de 55 %.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous avons une volonté partagée d’aboutir à une proposition cohérente pour nos trois commissions. C’est un grand chantier, dans un temps restreint. Nous sommes au cœur du réacteur, de l’objectif de réduction des émissions de 55 % d’ici 2030.

Une dizaine de textes sont soumis à notre appréciation. La Commission européenne n’a pas souhaité réaliser une étude séparée par sujet, mais a proposé un paquet complet. L’objectif est ambitieux. Il faut aboutir à un accord des 27 États membres, mais aussi de nos trois commissions, qui ont un regard différent selon leurs attributions. Nous rédigerons ainsi une proposition de résolution sénatoriale commune à nos trois commissions, et cohérente. Je vous remercie de votre travail.

La présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a salué le travail exemplaire du Sénat français qui est l’une des assemblées les plus actives parmi celles des États membres. Continuons à l’être.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – La Commission européenne a présenté, le 14 juillet dernier, le paquet « Ajustement à l’objectif 55 », qui vise à mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat ».

Cet élément phare du « Pacte vert » s’inscrit en cohérence avec les objectifs de l’Accord de Paris de 2015 : il impose d’atteindre la neutralité climatique à l’horizon 2050 et, dans ce but, rehausse de 40 % à 55 % l’objectif de réduction nette des émissions domestiques de gaz à effet de serre d’ici 2030 par rapport à 1990. Ce point a donné lieu à de nombreux débats avec certains États membres, notamment la Pologne. Le règlement affirme également la volonté de l’Union d’augmenter les absorptions de gaz à effet de serre par les puits de carbone.

L’impact budgétaire, économique et social de cette inflexion est majeur, la Commission européenne évoquant une « transformation radicale ». Lors de la réunion de la petite COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l’union des Parlements de l’Union européenne) qui s’est tenue au Sénat, le 14 janvier dernier, la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Mme Christine Lagarde, a relevé l’importance du plan de relance européen pour financer la transition écologique mais a aussi pointé l’ampleur des besoins complémentaires.

Elle a ainsi estimé que « la transition écologique demandera[it] des investissements supplémentaires de 520 milliards d’euros par an d’ici à 2030 ».

Sur un autre plan et à un échelon national, l’Institut de l’économie pour le climat met en avant l’écart entre les dépenses de l’État en faveur du climat au cours des dernières années et celles qui devraient être déployées pour atteindre les nouveaux objectifs : la marche est considérable.

Cette marche est d’autant plus considérable que la mise en œuvre concrète du « Pacte vert » et de la loi européenne sur le climat implique de trouver de nouveaux équilibres et de prendre garde à accompagner la transition économique, sociale et territoriale.

Aussi, avant d’entrer dans le détail du paquet, je voudrais relever quelques problématiques transversales ou critères d’analyse ayant une importance politique. Le paquet, tel qu’il est conçu, devrait conduire à renchérir les prix de l’énergie, dans un contexte où ce

prix flambe déjà. Se pose clairement une question d'acceptabilité sociale de la transition écologique et de choix des outils, à la fois pour atteindre les objectifs et accompagner les mutations nécessaires. Le président de la commission de l'environnement du Parlement européen, M. Pascal Canfin, agite lui-même le spectre de l'apparition de « gilets jaunes » à l'échelle de l'Union européenne, dans une interview accordée au Monde, la semaine dernière.

Deuxième sujet, comment donner les bons signaux à l'industrie tout en tenant compte de ses capacités d'innovation et en préservant la compétitivité des entreprises de l'Union vis-à-vis des entreprises étrangères ? C'est notamment l'enjeu du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Troisième sujet, au regard du besoin massif d'investissements évoqué précédemment, comment les finance-t-on ? Quelle doit être la part respective des investissements publics et privés ? Cette question est en suspens et renvoie aussi à des éléments qui ne figurent pas en tant que tels dans ce paquet, comme le débat sur l'éventuelle adaptation du pacte de stabilité et de croissance pour donner aux États membres des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires, comme la taxonomie ou encore la réglementation financière. Nous avons eu à cet égard un échange très intéressant avec le fonds Amundi concernant la finance verte et l'intégration par les investisseurs et les entreprises des enjeux climatiques.

Ces différents questionnements nous amènent à nous demander quel serait le mix pertinent d'outils : comment combiner de manière efficace objectifs, réglementation, mécanismes de marché, dépenses budgétaires ou fiscales ? Cela nous conduit également à nous interroger sur les curseurs pertinents en termes de niveau de solidarité entre les États membres, mais aussi d'articulation entre l'action qui doit être menée par les États membres et celle qui doit relever de l'Union européenne.

Ces enjeux apparaissent importants à la fois du point de vue des principes et de la capacité opérationnelle à mener à bien les négociations de ce paquet qui implique des transitions particulièrement importantes dans l'Est de l'Europe. Or les tensions actuelles relatives au lien entre État de droit et fonds européens pourraient amener un raidissement de certains États membres, voire percuter directement ces négociations.

Ces éléments généraux posés, Jean-Yves Leconte précisera l'architecture de ce paquet très complexe en lui-même mais aussi par ses implications sur d'autres dispositifs de l'Union.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Le paquet comprend treize révisions législatives et nouvelles initiatives interdépendantes ainsi qu'une stratégie sur la forêt.

Le paquet comprend trois pièces maîtresses qui donnent le cadre général. Il s'agit de la révision du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, y compris son extension au transport maritime, la révision des règles relatives aux émissions de l'aviation et la mise en place d'un système distinct d'échange de quotas d'émissions carbone pour le transport routier et les bâtiments ; la révision du règlement sur la répartition de l'effort en ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions des États membres dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'Union, même si le paquet introduit des zones de recouvrement pour le transport et les bâtiments ; la révision du règlement relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre

résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

Ces trois textes ont déjà été révisés en 2018 : il y a donc des antécédents de négociations. Deux textes totalement nouveaux apparaissent comme des « boucliers » destinés à protéger les ménages et les acteurs économiques européens du choc induit par ce paquet. Il s'agit du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et du fonds social pour le climat.

Les autres textes sont plus ciblés et apparaissent comme des déclinaisons sectorielles destinées à permettre l'atteinte des objectifs assignés par les trois règlements posant le cadre. Je ne les cite pas pour ne pas être trop long.

La difficulté de ce paquet réside dans l'interconnexion des textes : si l'on modifie un curseur dans un texte, il faut procéder à des ajustements dans d'autres textes pour s'assurer qu'in fine, l'objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre sera atteint.

Cette interdépendance interne au paquet se double de ramifications externes. Un seul exemple : les ressources liées à l'extension du champ du système d'échange de quotas d'émissions et au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières font partie des nouvelles ressources propres proposées par la Commission européenne. Si l'on remet en cause ces éléments, il faudra également en tenir compte sur le volet ressources propres et en tirer les conséquences sur le remboursement de la dette liée au plan de relance européen.

Cette interdépendance des textes et le caractère transversal du paquet rendent particulièrement complexe la conduite des négociations, qui ont pris un peu de retard au départ. L'objectif de la présidence française est de poursuivre les négociations en vue d'aboutir à des orientations du Conseil en fin de semestre. Le Parlement européen, après avoir tâtonné dans son organisation interne, a également pour objectif d'adopter ses positions d'ici l'été. Les négociations ne s'achèveront donc pas sous présidence française car le trilogue devrait débiter sous présidence tchèque du Conseil.

J'évoquerai particulièrement quelques enjeux spécifiques à certains textes, en commençant par l'extension proposée du marché carbone.

La Commission européenne s'appuie notamment sur les bons résultats enregistrés par le système d'échanges de quotas d'émission de l'Union européenne, qui aurait par le passé permis d'atteindre des résultats plus élevés que ceux prévus, sans toutefois être en capacité de répondre en l'état à la nouvelle ambition climatique de l'Union européenne pour 2030.

Le transport maritime serait inclus dans le champ du marché à compter de 2023, avec une restitution progressive des quotas gratuits d'ici 2026.

Surtout, le marché serait étendu aux secteurs du transport routier et du bâtiment à compter de 2026, avec une période de test de démarrage dès 2025.

Ces deux secteurs, qui représentent un volume important d'émissions, relevaient jusqu'à présent exclusivement du règlement sur la répartition de l'effort. Compte tenu du grand nombre d'émetteurs, c'est la mise à disposition de combustibles destinés aux secteurs du bâtiment et du transport routier qui serait réglementée par le nouveau cadre.

La Commission propose d'utiliser une partie des recettes générées par l'extension du mécanisme de marché de quotas au secteur du bâtiment et du transport routier pour

alimenter un nouveau fonds social pour le climat qui serait doté de 72,2 milliards d'euros sur la période 2025-2032, allant donc au-delà de l'actuel cadre financier pluriannuel.

Cette proposition de réforme est loin d'être consensuelle. La France a très clairement exprimé des réserves sur la pertinence de ce dispositif, tout comme le président de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen, que nous avons auditionné. M. Pascal Canfin qui considère que la Commission européenne a commis une « erreur majeure », va dans le même sens en proposant la semaine dernière que « le nouveau marché carbone ne concerne que les entreprises, à travers leurs bâtiments commerciaux, et les poids lourds ».

Il précise qu'il faudra alors « diminuer le fonds social en conséquence. À un moment où l'on se bat contre la hausse du prix de l'énergie, étendre le marché carbone au chauffage serait difficilement explicable. Le coût politique de l'extension du marché du carbone, comme le conçoit la Commission européenne, serait majeur, mais l'impact climatique serait très faible parce que l'immense majorité des déplacements de particuliers sont contraints, notamment dans les territoires où il n'existe pas d'alternatives à la voiture individuelle ».

C'est donc un sujet important de débat, qui repose la question de l'accompagnement de la transition, notamment pour les États de l'Est : une réduction du fonds social est-elle acceptable et jusqu'à quel point ? Une refonte du dispositif remet par ailleurs en cause le schéma proposé sur les ressources propres.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Deuxième volet important que je souhaite évoquer : celui du règlement sur la répartition de l'effort. Jusqu'à présent, le marché carbone et ce règlement étaient étanches : on se trouvait soit dans un cadre, soit dans l'autre.

Ce ne serait plus le cas. La Commission européenne souhaite maintenir le champ du règlement sur la répartition de l'effort aux secteurs du transport routier et du bâtiment, qui représentent près de la moitié des émissions de ce périmètre, même si elle propose de les inclure aussi dans le marché carbone.

La méthode de calcul utilisée pour la détermination des objectifs nationaux reste fondée sur le PIB par habitant, un nombre limité de corrections ciblées étant appliqué afin de répondre aux préoccupations en matière d'efficacité au regard des coûts. Les ministères français auraient souhaité que l'on prenne davantage en compte le rapport coût-efficacité et un peu moins la solidarité intra-européenne. D'autres États membres seraient sur la même ligne mais, à ce stade, il n'y aurait pas de volonté de rouvrir cette question dans la mesure où il s'agit d'un jeu à somme nulle entre États membres. L'effort de négociation porterait davantage sur les flexibilités envisageables.

Le dernier grand cadre du paquet est celui relatif à la prise en compte de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, qui vient d'entrer en vigueur.

Le dispositif proposé par la Commission européenne fixe un objectif de neutralité climatique des terres à l'horizon 2035. Il s'agit d'un objectif ambitieux puisque les absorptions de CO<sub>2</sub> ont diminué dans le secteur des terres ces dernières années.

La trajectoire proposée par la Commission européenne comprendrait trois étapes : en 2030, un niveau d'absorption de carbone à hauteur de 310 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>, réparti entre les États membres en tant qu'objectifs contraignants ; la neutralité en 2035 ; et une hausse supplémentaire des absorptions à compter de 2036.

À cela s'ajoute le fait qu'à compter de 2031, seraient prises en compte les émissions hors CO<sub>2</sub> du secteur agricole. Cela doit nous conduire à bien évaluer les conséquences potentielles du dispositif sur le secteur agricole. Le directeur général de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique considère lui-même que le niveau d'ambition pour les puits de carbone est particulièrement élevé. C'est un point qui mérite d'être davantage approfondi en vue de la proposition de résolution européenne du Sénat qui sera présentée fin février.

Je veux maintenant évoquer brièvement les secteurs du bâtiment et des transports, qui sont au cœur du paquet.

S'agissant des bâtiments, l'objectif de la Commission européenne est clair : elle veut renforcer l'efficacité énergétique des bâtiments et intensifier le recours aux énergies renouvelables. Il y a un certain nombre d'objectifs ciblés, certains étant contraignants, d'autres plus indicatifs. Lors du Conseil « énergie » de décembre dernier, les ministres de l'énergie ont notamment discuté de l'équilibre entre la nécessité de soutenir le potentiel des énergies renouvelables en tant que source d'énergie rentable et la nécessité de tenir compte des situations nationales et des situations de départ différentes. C'est évidemment un point politique important.

Le président de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen appelle à ne pas faire de surenchère sur les objectifs. Il considère en particulier que l'objectif de relèvement de 32 % à 40 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 paraît « réalisable mais très difficile à atteindre ».

Pour atteindre les objectifs, la Commission européenne assortit sa démarche de contraintes spécifiques pour les bâtiments publics. Le secteur public serait ainsi tenu de rénover 3 % de la surface de ses bâtiments chaque année.

Le schéma d'ensemble pose un défi important d'adaptation des logements privés et d'évolution du parc social et amène des questions de fond, tant sur l'accompagnement financier que sur les garanties d'efficacité des travaux et, plus largement, sur la conception même de l'urbanisme et le lien bâtiment/mobilité.

S'agissant des transports, je me contenterai d'évoquer deux points. Concernant l'aérien, le paquet prévoit un plafonnement plus strict du nombre de quotas pour les vols intra-communautaires et la suppression progressive totale des quotas gratuits d'ici 2026. C'est un sujet qui mérite une expertise spécifique compte tenu des impacts territoriaux potentiels. L'impact de ce paquet sur l'industrie automobile sera très fort et il y a un vrai enjeu de stratégie industrielle et de visibilité pour les constructeurs.

En lien avec les objectifs plus ambitieux du règlement sur la répartition de l'effort, la Commission européenne propose de majorer les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures et les camionnettes à l'échelle de l'Union européenne d'ici 2030 et, surtout, fixe un nouvel objectif de 100 % de réduction d'ici 2035. Dans la pratique, cela



signifie qu'à partir de 2035, il ne serait plus possible de mettre sur le marché de l'Union européenne des voitures ou camionnettes équipées d'un moteur à combustion interne, y compris des modèles hybrides.

Des débats existent entre États membres, certains étant plus maximalistes que d'autres. Comme l'a souligné l'une des personnes auditionnées, et cela vaut pour les transports comme pour le bâtiment, la démarche générale de la Commission européenne ne prend pas en compte l'usage et interroge quant à la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie, de la production jusqu'au recyclage.

Dans le cadre de ces débats, se posent plusieurs sujets connexes, comme celui de la définition de l'hydrogène renouvelable et bas carbone et l'enjeu de déploiement des infrastructures de recharge.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Nous terminons la présentation de ce paquet en évoquant les deux boucliers prévus, à savoir le fonds social pour le climat et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Le nouveau fonds social pour le climat, dont la création est directement corrélée au projet d'extension du marché carbone aux secteurs du bâtiment et des transports, a pour objectif, selon la Commission européenne, « d'atténuer les incidences sociales et distributives sur les plus vulnérables » de l'extension du marché carbone aux secteurs du bâtiment et des transports routiers.

Alimenté par 25 % des recettes résultant de cette extension, il devrait représenter un volume de dépenses de 23,7 milliards d'euros de 2025 à 2027 puis de 48,5 milliards d'euros de 2028 à 2032.

Le fonds fournirait en particulier des mesures de soutien au profit des ménages, des microentreprises et des usagers vulnérables des transports et pourrait couvrir des aides directes temporaires au revenu.

Pour cela, en reprenant une formule éprouvée dans le cadre de la « Facilité pour la reprise et la résilience », les États membres devraient présenter des plans sociaux pour le climat assortis de mécanismes de *reporting* très lourds, mais aussi contribuer à hauteur de 50 % au financement du coût total estimé de leurs plans nationaux.

La création de ce fonds soulève notamment des questions de principe sur l'articulation entre l'action des États membres et celle de l'Union européenne, sur le mécanisme de *reporting*, mais aussi sur la clé de répartition des droits entre États membres.

Enfin, je dirai quelques mots du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, que le Sénat avait appelé de ses vœux et qui devrait être pleinement opérationnel en 2026, après une phase transitoire expérimentale d'ici 2025. Le Parlement européen pourrait vouloir aller plus vite. Directement lié au système d'échanges de quotas d'émissions mais aussi à la proposition de décision sur les ressources propres, il apparaît comme un outil indispensable pour prévenir le risque de fuite carbone et faire en sorte que les nouvelles ambitions climatiques de l'Union européenne ne pénalisent pas les entreprises européennes.

À ce stade, cinq secteurs particulièrement émetteurs et exposés seraient couverts par ce mécanisme qui doit être conçu pour être conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les appétences des États membres vis-à-vis de ce dispositif

sont diverses, l'Allemagne étant particulièrement attentive aux mesures de rétorsion commerciale potentielles.

La mise en place de ce dispositif doit s'accompagner d'une suppression progressive des allocations de quotas gratuits d'émission. C'est intellectuellement parfaitement cohérent mais il faut que veiller à ce que cette suppression progressive s'effectue à un rythme compatible avec la situation des entreprises européennes.

Des interrogations peuvent également exister sur le champ d'application du mécanisme : le Parlement européen envisage ainsi d'inclure le secteur de la chimie dans le dispositif. Mais le point qui me paraît à ce stade le plus important politiquement est celui des failles qui ont pu d'ores et déjà être identifiées.

Je veux insister sur un point particulièrement évoqué lors de nos auditions. À ce stade, le mécanisme, conçu pour assurer une neutralité au sein de l'Union européenne, pourrait pénaliser les entreprises européennes exportatrices, dès lors qu'elles ne bénéficieraient plus de l'allocation de quotas gratuits. C'est un point majeur car il serait absurde que le système aboutisse à pénaliser nos exportations ou conduise à créer des filiales extérieures à l'Union européenne pour contourner ces difficultés.

Voici résumés quelques points saillants de ce paquet particulièrement complexe du fait de son caractère transversal et de l'interdépendance des textes, mais aussi particulièrement lourd en termes d'impact sur la vie quotidienne des citoyens européens et des entreprises. Au-delà des enjeux techniques, il nous paraît essentiel d'avoir une approche politique de ce paquet et de bien mesurer ce qui est politiquement acceptable et ce qui ne l'est pas.

Des divergences parfois majeures d'appréciation existent par rapport à la proposition de la Commission européenne, qui utilise indéniablement ce paquet comme un outil d'accroissement de ses capacités d'action. Ce paquet s'inscrit également dans des réflexions budgétaires plus larges, tant concernant les marges de manœuvre des États pour faire face au coût de la transition écologique que concernant la dimension de l'action de l'Union européenne.

Ce paquet va aboutir à une transformation de la société comme jamais nous n'en avons connue dans un temps aussi court. Cela nécessite de l'innovation et un changement de référentiel de valeurs.

L'ambition ne doit pas être uniquement en termes de financement. Ce n'est pas parce que l'argent est disponible que les orientations sont bonnes. Tant que subsistent des doutes, nous avons besoin d'innovation et de recherche pour répondre au défi technique de l'objectif de réduction des émissions de 50 % en 2030. Nous n'avons pas la solution à toutes les questions. Cela impactera le transport et le logement, notamment social.

Il y aura un décalage entre des actions en termes de coût, avec l'extension du marché carbone ou la mise en place de nouvelles normes, qui sont des actions européennes, et des actions de compensation qui, même si elles sont financées en partie par le fonds social européen, seront déclinées différemment et au niveau national.

Les différents pays européens n'ont pas les mêmes positions sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, car tout le monde n'est pas juste importateur ou exportateur.

L'Union européenne a un objectif de neutralité carbone en 2050, la Chine en 2060, l'Inde en 2070. Comment allons-nous diffuser cette exemplarité ? Au-delà du financement de ce plan dans le temps, comment le financerons-nous dans l'espace, avec des pays avec lesquels nous sommes en union douanière ou avec lesquels nous négocions l'élargissement ? Comment cet objectif va-t-il s'appliquer et sera-t-il utile ? L'exemple doit être inspirant et l'ensemble de la planète doit réduire ses émissions.

Quelles que soient les nécessités de financement de ce plan, il est important de conserver un peu d'argent pour financer l'adaptation aux évolutions climatiques.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur.** – Je souscris aux propos introductifs de notre président. Pour notre commission, le respect de nos engagements climatiques est non négociable. Pour atteindre nos objectifs, l'ambition du « Pacte vert » est indispensable, notamment puisqu'il permettra de concilier la préservation du climat et la protection de notre souveraineté économique. Le développement durable est intimement lié à l'économie. C'est dans cet état d'esprit et avec cette « lettre de mission » que Denise Saint-Pé et moi avons abordé nos auditions et consultations sur le paquet climatique proposé par la Commission européenne.

Le marché du carbone est la pierre angulaire de la politique européenne sur l'énergie et le climat. Le projet d'extension du marché carbone ETS (*Emissions Trading Schemes*, système de permis d'émissions négociables) au transport routier et au bâtiment a naturellement été au cœur de nos auditions.

Des représentants des secteurs économiques aux organisations non gouvernementales environnementales, les acteurs français entendus s'opposent unanimement à ce projet. Le coût social d'une extension du marché ETS à ces secteurs pourrait être considérable, avec une augmentation, du jour au lendemain, du prix de l'énergie pour nos concitoyens. La Commission européenne a certes prévu la mise en place d'un fonds social pour contrebalancer ces effets négatifs sur les ménages les plus précaires, mais il y a fort à craindre qu'il ne soit pas suffisant pour amortir l'impact social. Il est par ailleurs permis de douter de l'efficacité environnementale du mécanisme proposé : avec une entrée en vigueur en 2026, il faudrait que le prix du carbone soit très élevé sur le marché nouvellement créé pour orienter efficacement les comportements des agents économiques d'ici 2030, date à laquelle l'Europe devra avoir réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 55 %.

Si l'Union européenne venait à prendre acte de cette extension du marché ETS, il me semble intéressant d'y instaurer un corridor de prix pour limiter les risques d'envolée à la hausse du coût du carbone et protéger ainsi les ménages les plus modestes. Les recettes supplémentaires issues de l'extension pourraient être intégralement répercutées vers le fonds social, et non seulement 25 % d'entre elles, comme le prévoit actuellement la Commission européenne. J'irai même plus loin : la création du fonds social ne devrait pas être subordonnée à l'extension du marché carbone au transport routier et au bâtiment, car il pourrait être alimenté par une partie des revenus du marché carbone existant. La France, qui utilise déjà une partie de ces revenus pour la rénovation énergétique du bâtiment à travers le financement de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), peut faire figure de bon exemple à cet égard.

Le renforcement ou *a minima* le maintien de l'ambition générale des mesures réglementaires prévues par le paquet semble inévitable, et cela pour deux raisons. Dans l'hypothèse d'une non-extension de l'ETS au transport routier et au bâtiment – hypothèse qui me semble la plus raisonnable d'un point de vue social et environnemental – il faudra sans doute compenser l'absence de signal prix au niveau européen par un relèvement de l'ambition des prescriptions relatives à l'efficacité énergétique et aux transports, sans quoi nous renoncerions à l'atteinte de nos objectifs européens. *A contrario*, dans l'hypothèse d'une extension de l'ETS au transport routier et au bâtiment, un relèvement de l'ambition des prescriptions réglementaires limitera l'impact sur les ménages en réduisant le coût de la tonne de carbone sur le marché nouvellement créé.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** – Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières est présenté par le Gouvernement comme une des priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, ce dont nous pouvons nous réjouir.

Le soutien de la Commission européenne et de nombreux États membres à ce dispositif, préconisé par la France depuis de nombreuses années, doit être accueilli comme une excellente nouvelle. Formons le vœu que notre pays mène à bien les négociations sur ce texte primordial et soit à même de faire les compromis qui permettront son aboutissement.

De nombreuses questions demeurent quant aux paramètres du mécanisme d'ajustement. La première de ces interrogations porte sur son périmètre. Pour l'heure, sont concernés l'acier, le ciment, les engrais, l'aluminium et l'électricité. Faut-il inclure des biens supplémentaires ? Le rapporteur de la commission Environnement du Parlement européen vient de proposer d'ajouter à cette liste les produits chimiques organiques, l'hydrogène et les polymères. L'inclusion de ces biens pourrait être à considérer si plusieurs facteurs sont réunis : les secteurs en question doivent être réellement exposés à des risques de fuites de carbone – autrement dit, de déplacements des activités en dehors des frontières européennes – et nous devons disposer des moyens suffisants pour calculer le contenu carbone des importations. Dès lors que ces critères sont réunis, il faudra être le plus ambitieux possible, en incluant les biens qui bénéficient jusqu'ici de quotas gratuits sur le marché carbone.

La deuxième des interrogations porte naturellement sur l'articulation entre le mécanisme d'ajustement et la fin des quotas gratuits sur le marché carbone. Il semble indispensable de supprimer les quotas gratuits dès lors que le mécanisme d'ajustement est mis en place, pour deux raisons. Premièrement, car c'est à ce prix que le marché carbone européen pourra réellement devenir efficace sans provoquer de phénomènes de fuites de carbone. Deuxièmement, la suppression des quotas gratuits est une condition *sine qua non* de la compatibilité du dispositif aux règles de l'OMC et en définitive, de son acceptation par nos grands partenaires. Mais le calendrier proposé par la Commission européenne n'est pour l'heure pas satisfaisant. La fin des quotas gratuits et la pleine entrée en vigueur du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sont pour l'heure prévues en 2036. Il faudrait avancer cette date au moins à 2030, pour que le mécanisme produise réellement ses effets et permette, dans la décennie à venir, l'orientation des capitaux vers les industries bas carbone. Il en va de notre capacité à atteindre nos objectifs climatiques, mais également à ne pas rater le train d'une « industrialisation durable » de l'Europe : repousser l'extinction des quotas gratuits, c'est retarder les investissements dans l'acier vert, le ciment vert... et laisser la main à nos concurrents, notamment chinois.

La portée internationale du mécanisme d'ajustement doit être pensée sous un angle géopolitique et diplomatique. Vis-à-vis des pays développés tout d'abord : l'idéal serait

de constituer des « clubs carbone », autrement dit d'exonérer totalement du dispositif les pays qui disposeraient d'un même niveau de tarification du carbone que celui pratiqué au niveau européen. L'Europe doit donc mettre à profit la période de transition avant l'entrée en vigueur du dispositif – 2026 – pour que les marchés carbone de pays tiers puissent se rapprocher de son propre marché carbone. En direction des pays en développement ou en transition qui seront affectés par le mécanisme d'ajustement – souvent des pays du voisinage de l'Union européenne, notamment dans les Balkans –, il pourrait être prévu un fléchage au moins partiel des revenus du mécanisme, de manière à les accompagner sur des projets de transition climatique, à l'instar du partenariat conclu avec l'Afrique du Sud pendant la COP 26. Enfin, une attention devra nécessairement être portée aux pays les moins avancés, notamment ceux du continent africain, par exemple par une entrée en vigueur uniquement progressive du mécanisme. Rappelons là aussi l'enseignement que notre commission a tiré de la COP 26 : nous devons tout faire pour éloigner le risque d'une alliance plus grande encore entre les « grands émergents » – Chine, Inde notamment – et l'Afrique, alliance qui affaiblit l'ambition globale de la coopération climatique internationale et la place de l'Europe dans le monde.

**M. Ronan Dantec.** – Les questions ont bien été posées. Il y a de multiples fils à tirer.

Je retiens de l'intervention de M. Chevrollier qu'il y a un choix à faire : faut-il renforcer les normes ou passer par le coût et le comportement des consommateurs ? Je suis sceptique, comme de nombreux réseaux de collectivités territoriales ou d'ONG, sur le choix de la Commission européenne d'étendre le marché du carbone aux secteurs du bâtiment et de la mobilité. C'est une usine à gaz, et pas forcément écologique. Est-ce une forme de certificats d'économie d'énergie ? On ne voit pas bien. Le passage par la norme serait plus simple et plus facile à quantifier pour atteindre l'objectif. Personne ne remet en cause l'effort à faire – ce qui est très important. C'est un changement économique extrêmement profond à l'échelle européenne. Il serait bon d'en débattre. Doit-on passer par une norme stricte, qu'il faudrait assumer politiquement – par exemple la qualité du bâti au moment des ventes ? La Commission européenne fait fausse route en privilégiant l'extension du marché carbone au transport et au bâtiment. La présidence française de l'Union européenne devra éclaircir ce débat.

Second sujet, quel doit être le rôle de la BCE et des institutions financières européennes ? Si l'on passe par le prix du carbone, on crée des flux financiers pour atténuer le coût social. Si l'on passe par la norme, il y aura d'énormes besoins d'investissement. Le coût du crédit et la capacité d'accès au crédit seront alors le point-clé.

L'Union européenne doit-elle faire fonctionner la planche à billets pour financer cette transition avec un retour sur investissements sur un assez long terme ? Elle en a les moyens financiers actuellement, mais ce n'est pas dans l'orthodoxie financière européenne.

On voit en tout état de cause que le système ETS fonctionne dans les secteurs où il a été mis en place.

Il faudrait approfondir la cohérence entre cet effort et l'action internationale de l'Europe. Cela ne sert à rien de faire cet effort sur le climat à vocation mondiale, si nous n'entraînons pas les grands émergents et les Américains. Cette stratégie internationale de l'Union européenne vaut pour d'autres crises que la crise climatique. Je pense à la nécessité d'une stratégie européenne envers la Russie et l'Afrique. En quoi ce paquet peut-il nous aider vis-à-vis des grands émergents, au-delà du mécanisme d'ajustement ? L'affirmation de la

stratégie internationale de l'Europe est en lien avec ce paquet. C'est ce débat que la France doit porter dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Nous avons identifié ces points au sein de la commission des affaires européennes. Il y a de nombreux sujets sur le volet international, et un effet domino : quand on déplace le curseur, d'autres objectifs bougent. Cela rajoute de la complexité. L'action internationale de l'Europe est au cœur de nos débats.

Les personnes auditionnées nous ont alertés sur le sujet norme ou usage. Cela renvoie aussi au portage politique. Répond-on par la technique ou par une volonté politique ? Quelle sera l'acceptabilité des citoyens européens ? Nous avons évoqué ce sujet avec la commission des affaires économiques. Nous devons en débattre ensemble pour apporter la meilleure réponse possible, qui ne sera cependant ni exhaustive ni parfaite.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Le Conseil européen a fixé un objectif de réduction de 55 % des émissions de CO<sub>2</sub> en 2030. Comment faire ? Nous n'avons pas encore de réponse. Si cela ne passe pas par le coût ni par les quotas carbone ni par les normes, se pose la question du financement. Les deux sont liés.

Il faut trouver des moyens par rapport aux pays qui nous entourent. Il faut financer le plan dans le temps et dans l'espace, pour emmener notre voisinage proche dans cette exemplarité. Sinon, cela ne servira à rien.

Au sein du groupe d'amitié France-Chine, nous avons réfléchi à la manière dont nous posons les ambitions sur la réduction de l'empreinte carbone. Il ne s'agit pas seulement d'externaliser nos émissions, puisque nous importons aussi la moitié de ce que nous émettons.

Peut-on faire une Europe du climat exemplaire ? C'est un défi technique, financier et politique. Cela suppose d'utiliser les accords commerciaux revisités comme effet de levier, sans affaiblir l'Union européenne.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** – Faut-il appliquer au carbone le coût réel ou augmente-t-on les normes ? Il faudrait réaliser des projections. Il faudra peut-être un peu des deux pour ne laisser personne au bord de la route. Le portage politique vient en déduction de ces propositions.

**M. Rémy Pointereau.** – J'ai déjà évoqué en commission les risques pervers du changement d'affectation des terres agricoles. Des entreprises néerlandaises sont prêtes à planter des forêts sur les terres agricoles du centre de la France pour compenser leurs émissions de carbone. De quels filets protecteurs dispose-t-on ? Des entreprises allemandes, belges ou autres pourraient faire de même, car il y a davantage de terres agricoles en France. Et cela peut intéresser les agriculteurs, à 2 000 euros l'hectare à louer. Il y a un risque d'accaparement des terres agricoles.

**M. Jean Bacci.** – Le règlement UTCATF prévoit d'absorber 310 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> d'ici 2030. En 2021, 220 000 hectares ont été brûlés autour de la Méditerranée, qui ont un impact évalué à 31 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>. Si le scénario de l'année 2021 se répète sur l'ensemble de la décennie 2020, en 2030 nous aurons relâché dans l'atmosphère autant de CO<sub>2</sub> que ce que nous aurons stocké, donc l'effort serait à somme nulle.

**M. Jean-François Longeot, président.** – En plus de la sécheresse, des maladies et des scolytes menacent nos bois, c'est un sujet important.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Le sujet des terres agricoles a été identifié par les rapporteurs et par le ministère. Comment faut-il qualifier les terres agricoles ? Faut-il les transformer en puits de carbone ? Quel rôle devront-elles jouer dans les négociations ? Nous voulons que ce sujet figure dans la résolution, et nous en débattons. Nous n'avons pas de réponse mais nous ferons des propositions sur ce sujet qui a de nombreuses répercussions en France.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Tous ces sujets méritent d'être approfondis, et nous devons avoir une approche réaliste en matière environnementale et sociale. On le voit pour la hausse des carburants. On peut régler le problème en augmentant le coût ou les normes. Avec la hausse des prix, le Gouvernement doit prendre des mesures en urgence.

La machine européenne peut s'emballer. Notre devoir est de la ramener à des considérations plus réalistes avec nos propositions de résolutions européennes. Soyons clairs sur nos ambitions pour protéger notre environnement à l'avenir et protéger nos concitoyens. Nous devons être attentifs.

Attention, pour les entreprises, au choc d'une reconfiguration des normes. Monsieur Leconte, ce n'est pas qu'un sujet financier, mais c'est aussi un sujet financier. Mme Christine Lagarde, lors de la COSAC au Sénat, a précisé que le choc financier environnemental serait de l'ordre de 520 milliards d'euros. Mais il n'a pas été dit si ce serait à la charge du seul secteur public ou avec le secteur privé... Même l'Europe n'arriverait pas à financer cette somme avec le cadre financier pluriannuel et le plan de relance.

Nous ne devons pas nous embarquer dans des promesses non abouties. Je le vois au sein de la Conférence pour l'avenir de l'Europe : les propositions se multiplient, mais seul un petit pourcentage est retenu car la plupart sont intenables. Soyons réalistes pour ne pas avoir de surprises ni de déceptions.





*Jeudi 3 février 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes en Italie du 8 au 9 novembre 2021 : communication de M. Jean-François Rapin**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, j'ai le plaisir de vous rendre compte ce matin du déplacement à Rome, en novembre dernier, d'une délégation de notre commission des affaires européennes. J'étais accompagné de Gisèle Jourda, Claude Kern, Didier Marie et André Reichardt. Nous avons participé à des réunions des commissions des affaires européennes du Sénat italien et de la Chambre des députés et avons eu une série d'entretiens avec des responsables italiens ainsi que, naturellement, avec notre ambassadeur.

Tout d'abord, je souhaiterais souligner la qualité de notre relation bilatérale avec le Sénat italien. Cette relation est ancienne et régulière, mais la pandémie a malheureusement limité nos possibilités de réunions communes ces deux dernières années, notre dernière rencontre remontant à avril 2019, lorsque nous avons accueilli au Sénat une délégation italienne.

Il s'agissait donc de relancer concrètement cette relation, dont je souligne l'importance institutionnelle : depuis la sortie du Royaume-Uni, le Sénat italien est la seule seconde chambre d'un pays comparable de l'Union à disposer de compétences législatives étendues.

Nos relations sont au demeurant excellentes et nous avons encore récemment coopéré de façon extrêmement concrète avec le Sénat italien, lors de la mise en place de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Ce déplacement s'inscrivait également dans un moment particulier de la relation franco-italienne. En 2019, cette relation était au plus bas et notre ambassadeur était rappelé à Paris ; trois ans plus tard, notre relation est au plus haut et s'est concrétisée dans le traité du Quirinal, qui offre un pendant au traité de l'Élysée signé avec l'Allemagne, augurant d'un véritable couple franco-italien au sein de l'Union européenne. Car ce traité est certes un traité bilatéral, mais il vise notamment à créer une coopération franco-italienne au sein de l'Union européenne.

Notre déplacement s'inscrivait aussi naturellement dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne et de l'agenda législatif européen des prochains mois. Nous avons ainsi principalement parlé de migrations, d'élargissement, d'énergie et du pacte de stabilité et de croissance.

Sur les questions migratoires, nous avons eu plusieurs entretiens sur les questions migratoires, qui revêtent une importance et une sensibilité particulières en Italie, pays « de première entrée », notamment avec Marco Minniti, ancien ministre de l'Intérieur.

La différence de situation entre la France et l'Italie explique que nos deux pays aient des visions légèrement différentes. Sans surprise, l'Italie souhaite l'adoption d'un pacte asile et immigration « complet et ambitieux », qui aborde la question des relocalisations et permette de renforcer l'agence Frontex. Nous savons qu'obtenir un accord sur ce paquet ne sera pas aisé et nos interlocuteurs ont abondé dans le même sens : après cinq ans de discussions infructueuses pour une gestion européenne de la crise migratoire, trouver un accord ne sera pas facile.

Certains interlocuteurs nous ont même fait part d'un franc pessimisme, voire d'inquiétudes. Les migrations semblent être devenues les nouveaux instruments de pression des autocraties aux marges de l'Europe et, peut-être, un moyen de peser sur les résultats des élections à venir en France, puis, en 2023, en Italie.

La position de l'Italie sur le sujet migratoire consiste également à agir dans les zones de départ et donc à mettre l'accent sur la dimension externe du pacte, considérant qu'au moment de l'arrivée des migrants en Europe, il est déjà trop tard pour véritablement agir, du fait des divisions des Européens, sous la pression de leur opinion publique.

Deux autres propositions ont été formulées : d'une part, celle de présenter un plan d'investissement massif de l'Union en Afrique du Nord, afin de lutter contre les migrations d'origine économique, en conditionnant les investissements à un engagement des pays concernés à lutter contre le trafic d'êtres humains ; d'autre part, celle de mettre en œuvre des corridors humanitaires pour les migrants fuyant des zones de conflits, afin de couper l'herbe sous le pied des trafiquants d'êtres humains.

En définitive, sur ces questions migratoires, malgré des situations nationales différentes, nous nous sommes accordés avec nos interlocuteurs italiens à considérer que la réponse à y apporter ne pouvait être qu'européenne et que le « chacun pour soi » ne pouvait pas fonctionner.

La question de l'élargissement aux Balkans est un autre point de désaccord entre la France et l'Italie, même si nous reconnaissons tous la perspective européenne de ces pays.

La France est plus réticente car nous craignons qu'un élargissement trop rapide n'affaiblisse la cohérence et le fonctionnement de l'Union, quand nos partenaires italiens s'inquiètent des influences étrangères dans ces pays, en forme d'alternative à l'Union européenne. Un de nos interlocuteurs nous disait ainsi : « nous risquons de générer au cœur de l'Europe une zone d'influence turque, russe et chinoise. Soit, nous remplissons ce vide politique en ouvrant des perspectives, soit d'autres le feront à notre place ».

Cette crainte était appuyée par l'exemple libyen : il y a dix ans, la France et l'Italie avaient deux agendas politiques différents et non concertés ; aujourd'hui nous y sommes remplacés par les Russes et les Turcs.

L'énergie et la place du nucléaire ont aussi été abordées. Les échanges avec les sénateurs italiens ont longuement porté sur les questions énergétiques et en particulier sur la reconnaissance de la contribution de l'énergie nucléaire à la décarbonation de nos économies et à la protection de l'environnement.

Les questions énergétiques sont appréhendées de façon différente de chaque côté des Alpes, voire au sein de chaque assemblée, dans la mesure où l'Italie a fait le choix, par référendum, de ne pas recourir à l'énergie nucléaire.

Néanmoins, sur ce sujet aussi, nous nous sommes accordés à considérer que l'échelle européenne était celle pertinente pour discuter de ces questions.

Je vais désormais aborder la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Sur ce pacte, nos deux pays partagent une même vision de sa nécessaire évolution, pour ne pas commettre de nouveau les erreurs du passé et briser la reprise post-pandémie.

À ce titre, la récente réélection de Sergio Mattarella à la présidence de la République italienne permet à Mario Draghi de rester Président du Conseil, ce qui devrait sécuriser, au moins à court terme, la mise en œuvre du plan de relance italien. Je rappelle que ce plan est considérable : l'Italie va recevoir de l'Union près de 70 milliards d'euros de dons, auxquels s'ajoutent environ 123 milliards d'euros de prêts et enfin 30 milliards d'euros du budget national, soit un total supérieur à 220 milliards d'euros.

Voici la teneur des principaux échanges que nous avons eus avec nos interlocuteurs italiens et que les collègues qui m'accompagnaient pourront compléter. Je souligne à nouveau la qualité de notre relation : les points de convergence l'emportent largement sur les désaccords. Il nous appartiendra d'inviter à notre tour nos homologues italiens, dans les prochains mois, pour continuer à renforcer nos relations.

Voilà mes chers collègues ce que je souhaitais vous communiquer sur ce déplacement qui intervenait à un moment d'incertitude où le Président Mattarella se refusait à exercer un second mandat. La situation politique a évolué depuis et assure une certaine stabilité politique au pays, dont le peuple italien est demandeur.

J'ai récemment visité deux pays au sein desquels la confiance populaire dans les gouvernements était installée : il s'agit de la Grèce et de l'Italie. Cette stabilité offre à ces pays un « redémarrage » beaucoup plus visible après la crise, par rapport à de nombreux autres pays.

**M. André Gattolin.** – Je voudrais préciser qu'un autre voyage a été organisé récemment en Italie par la Commission des affaires étrangères et de la défense ; peut-être serait-il opportun d'établir un bilan commun du Sénat concernant ces deux déplacements.

Je voudrais également ajouter une précision concernant les élections à la présidence italienne : la réélection de Sergio Mattarella n'apparaît pas vraiment comme une surprise. Personne ne souhaitait que Mario Draghi accède au Quirinal. En effet, ce cas de figure aurait provoqué des élections anticipées au Parlement. Je suis allé plusieurs fois donner des conférences au Sénat italien l'an passé. A ces diverses occasions, plusieurs interlocuteurs m'ont confié que la réforme des retraites des parlementaires italiens, entrée en vigueur depuis trois ans, pourrait faire perdre une grande partie de leur retraite aux parlementaires sortants. Le maintien de cette cohésion relève donc moins du fort soutien à Mario Draghi, qu'à des raisons purement techniques voire pécuniaires. Il faut analyser la cohésion actuelle autour du couple Mattarella/Draghi comme une veillée d'armes d'un affrontement reporté. Les résultats envisagés pour les prochaines élections en Italie sont en ce sens inquiétants. On constate notamment la montée en puissance du parti *Fratelli d'Italia*, annoncé comme le grand vainqueur de ces prochaines élections, au détriment du mouvement cinq étoiles et de la Ligue.

**M. André Reichardt.** – Pour avoir participé à ce déplacement, je partage moi aussi ce ressenti très fort de cohésion nationale derrière le couple Mattarella/Draghi.

Par ailleurs, concernant le Pacte européen sur la migration et l’asile, je perçois un certain décalage entre le discours que nous avons pu entendre lors de ce déplacement, et celui que l’on nous avait tenu lors d’un précédent entretien, organisé à Bruxelles avec le représentant permanent de l’Italie auprès de l’Union européenne, dans le cadre du groupe de travail « asile-migration », quatre mois auparavant. Le discours italien à ce moment-là était très arrêté. En tant que pays de première entrée, ils étaient fortement dubitatifs sur le paquet de textes présenté quelques mois plus tôt par la Commission européenne. Les interlocuteurs rencontrés à Rome nous ont tenu un discours plus souple. Je pense que ce changement de logique est à rapprocher avec l’importance de l’aide de l’Union européenne conférée à l’Italie dans le cadre du plan de relance.

C’est peut-être le moment pour la présidence française du Conseil de l’Union européenne d’analyser dans quelle mesure il est possible de négocier avec les pays de première entrée, favorables aux relocalisations de migrants. Ne faudrait-il pas « pousser les feux » à cet égard, notamment vis-à-vis de l’Italie ? À ce jour, rien ne semble indiquer que des actions vont être entreprises par le Gouvernement dans les six mois à venir en ce sens. Je trouve cela regrettable.

Bien entendu, il aurait également fallu négocier avec les pays qui refusent catégoriquement les relocalisations : il existe là-encore certainement des possibilités de négociation. Nous ne sommes que début février mais le calendrier français ne facilite pas ces discussions. Il faut faire vite ! Les négociations avec l’Italie doivent être développées.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Ces considérations concernent aussi la Grèce. Le Ministre des affaires européennes a pourtant été clair sur cette question : la stratégie d’un pacte complet a été abandonnée et l’on prévoit désormais une avancée à « petit pas » car les négociations sont très difficiles. Je ne voudrais pas être trop critique sur ces questions : je ferais plutôt preuve d’humilité et de volonté. C’est une situation délicate.

Il est certain en revanche que des avancées fortes sont nécessaires. En effet, cette problématique s’aggrave et s’aggravera. J’ai pu échanger avant-hier à ce propos avec l’ambassadeur allemand. Le cumul des migrations climatique, économique et liées aux conflits impose de se préparer. En ce sens, une organisation beaucoup plus poussée devra être déployée pour pouvoir absorber ce choc.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Sur la question des Balkans, au regard de l’allocution du Président de la République à Strasbourg, il me semble que les Italiens n’ont rien à attendre de la présidence française en ce qui concerne l’élargissement de l’Union européenne.

Ensuite, je suis quelque peu en désaccord avec André Reichardt sur l’utilisation de l’argument du plan de relance dans les négociations du Pacte. Trop utiliser ce levier pourrait s’avérer contreproductif. Cette utilisation pourrait même être dangereuse eu égard à la situation politique de l’Italie. De surcroît, la position sur ce sujet des pays de première entrée doit être entendue. Le Pacte présente des limites. Même quand la responsabilité des pays de première entrée était limitée dans le temps, elle était insupportable. Il est donc évident que les dispositions du Pacte sont, sur ce point, davantage une commande franco-allemande qu’une proposition de la Commission européenne destinée à l’ensemble des États membres. Aussi, comment l’imposer aux Italiens ?

En revanche, sur d'autres sujets, Eurodac notamment, nous pouvons parvenir à un accord. Il est préférable que ce paquet de textes soit analysé de manière ciselée afin que nous puissions *a minima* avancer sur ces derniers.

Enfin, sur le rapport entre la question du développement et des migrations, je souscris pour une fois aux propos de Gérard Darmanin : il ne faut pas imaginer que le développement des pays tiers produira immédiatement des améliorations sur le plan des migrations. Ces améliorations ne seront visibles que sur le long terme. En ce sens, il faut améliorer notre résilience en la matière. La crise biélorusse a montré que des pays qui refusaient la solidarité sont devenus des pays de première entrée. Il ne faut pas non plus que cela conduise à la remise en cause des fondements mêmes de l'asile : c'est tout de même ce qui était proposé dans une certaine mesure par la Commission européenne !

**M. Jean-François Rapin, président.** –Charge à nous de recevoir nos collègues italiens lorsque les conditions sanitaires nous le permettront. En tout état de cause, leur accueil a été très chaleureux.



## **Institutions européennes**

### **Programme de travail de la Commission européenne pour 2022 : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous propose maintenant d’aborder le deuxième point de notre ordre du jour. Il s’agit du programme de travail de la Commission européenne pour 2022. Il s’agit d’un sujet assez dense et des points de modifications sont à analyser ensemble. Nous avons essayé de travailler sur ce sujet avec Didier Marie – qui est malheureusement retenu – pour s’accorder ensemble sur l’adoption d’une PPRE qui serait acceptée par tous. Ce document est amendable, je le répète.

Le 19 octobre dernier, la Commission européenne a présenté son programme de travail pour 2022, intitulé Ensemble pour une Europe plus forte, en l’introduisant par ces mots : « Notre Union sort d’une période de crise sans précédent. Face à une série d’événements mondiaux perturbateurs, nous avons montré qu’en agissant de concert, en étant unis et en affichant une grande ambition, nous pouvons relever les défis les plus difficiles et respecter nos engagements envers les citoyens européens. ».

En 2022, l’objectif du programme de la Commission est triple : témoigner de la « détermination à rebondir après la pandémie et à en sortir plus forts », « accélérer la double transition écologique et numérique » et « bâtir une société plus juste, plus résiliente et plus durable ». Ainsi, la Commission européenne souhaite se tourner vers l’avenir et a d’ailleurs consacré 2022 comme « Année européenne de la jeunesse ».

Le programme de travail comporte 32 nouvelles actions, contre 44 en 2021, toujours réparties selon les six grandes ambitions définies dans les orientations politiques d’Ursula von der Leyen : le Pacte vert pour l’Europe (5 actions), l’Europe adaptée à l’ère du numérique (7 actions), l’économie au service des personnes (7 actions), l’Europe plus forte sur la scène internationale (4 actions), la promotion de notre mode de vie européen (5 actions) et un nouvel élan pour la démocratie européenne (4 actions).

Au total, ces 32 actions devraient être mises en œuvre à travers 42 initiatives, selon un calendrier prévisionnel établi de façon trimestrielle – la Commission prend bien soin de préciser que ces informations restent indicatives. Le nombre total d’initiatives prévues en 2022 est en nette diminution par rapport à celui de 2021 (qui était, je le rappelle, de 89). Dans ce cadre, il en va de même pour les initiatives législatives, qui passeraient à 24 contre 59 en 2021, comme pour les initiatives non législatives, qui doivent être ramenées de 30 en 2021 à 15 en 2022. Précisons enfin que la Commission européenne n’a pas encore précisé le statut (législatif ou non législatif) de trois de ses initiatives. Je préciserai par la suite le contenu de ces diverses initiatives.

Par ailleurs, le programme de travail présente également les révisions, évaluations et bilans de qualité auxquels la Commission envisage de procéder en 2022, au titre du programme REFIT de simplification. 26 initiatives sont prévues dans ce cadre, après 41 en 2020, dont 7 au titre du Pacte vert pour l’Europe, 9 au titre d’une Europe adaptée à l’ère du numérique, 4 au titre d’une économie au service des personnes, 2 au titre de la promotion du mode de vie européen et 4 en ce qui concerne le nouvel élan pour la démocratie. Je souhaite

citer en particulier la révision de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et celle de la législation européenne sur la commercialisation des semences, ou encore la révision de certains aspects procéduraux du contrôle des concentrations. Sur ce point, force est de constater et même de déplorer que, pour la deuxième année consécutive, la communication sur la définition du marché dans le droit de la concurrence européen demeurera soumise à évaluation, sans signe tangible d'évolution dans la position de la Commission européenne sur la taille du marché pertinent. Citons également la révision de la législation douanière de l'Union européenne, l'actualisation de la directive sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou encore la révision de la directive relative aux droits des victimes.

La Commission dresse également la liste des 76 textes déjà présentés, parfois il y a plusieurs années, et considérés comme prioritaires, mais encore en attente, leur examen législatif restant en cours. Il y en avait 50 en 2021, ce chiffre élevé étant à la fois le résultat d'une « forte production » normative de la Commission européenne au cours de l'année 2021 et aux retards de calendrier liés à la pandémie. En 2022, ces propositions prioritaires en attente concerneront principalement la mise en œuvre du Pacte vert système de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; Fonds social pour le climat ; mécanisme d'ajustement carbone aux frontières...), le numérique (identité numérique ; intelligence artificielle ; cybersécurité...) et les neuf initiatives résultant du Nouveau Pacte sur la migration et l'asile, dont les négociations sont en pratique bloquées.

Enfin, le programme de travail indique que seront retirées, dans un délai de six mois, 6 propositions législatives – il y avait eu 14 retraits en 2021. Ces retraits sont motivés par l'obsolescence de ces textes. C'est le cas d'une proposition de règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 arrivée à échéance, et de plusieurs propositions relatives à la politique de développement dont les versions initiales avaient été rendues obsolètes par l'adoption du plan de relance européen et qui ont été depuis remplacées par d'autres initiatives.

Je voudrais ensuite indiquer que nous nous félicitons du dialogue politique entre notre commission et la Commission européenne, mais que nous souhaiterions une meilleure association des parlements nationaux à l'élaboration de ses initiatives – je pense par exemple à la détermination des nouvelles ressources propres de l'Union européenne. C'est dans cet esprit et alors que la France vient de prendre la tête du Conseil de l'Union européenne, qu'il me semble important que notre commission examine le programme de travail 2022 de la Commission mais que nous saisissons cette opportunité pour affirmer également clairement nos priorités.

Je veux aussi préciser que, le 16 décembre dernier, la Commission, le Conseil et le Parlement européen sont convenus de considérer comme essentielles pas moins de 138 propositions législatives, présentées en 2022 ou plus anciennes. Les trois institutions doivent désormais s'accorder sur leurs priorités et sur leur calendrier d'examen. Je souhaiterais enfin me concentrer sur les nouvelles initiatives que la Commission a annoncé vouloir présenter en 2022 au service de chacune de ses six priorités politiques.

La première des priorités politiques de la Commission, le Pacte vert pour l'Europe, comprend douze propositions, dont la plupart sont de nature législative. Le principal axe consistera à poursuivre l'alignement de la réglementation européenne en matière climatique et énergétique sur l'objectif de l'Union de réduire les émissions de gaz d'au moins 55 % par rapport au niveau de 1990, avec un paquet « mesures climatiques » comprenant en particulier un cadre réglementaire européen pour la certification des absorptions de carbone,



un réexamen des normes en matière d'émission de CO<sub>2</sub> par les véhicules lourds et une révision des règles relatives aux gaz à effet de serre fluorés. Nous voulons insister sur la nécessité, pour l'Union européenne, d'une part, de ne se priver d'aucune technologie pour parvenir à ces objectifs climatiques ambitieux et, d'autre part, d'accompagner les filières et de protéger certains territoires particulièrement exposés dans cette phase de transition, je pense en particulier aux territoires littoraux.

La Commission va également présenter un paquet de mesures s'inscrivant dans le plan « zéro pollution », notamment dans les domaines de la gestion intégrée de l'eau et de la qualité de l'air ambiant, une initiative sur l'économie circulaire, plusieurs dispositions destinées à limiter l'usage et les rejets de plastique, et une nouvelle disposition relative aux pesticides. Nous souhaitons également prendre acte des mesures destinées à favoriser une « mobilité efficace et verte », qui prévoit en particulier un renforcement du transport ferroviaire, et de celles du nouveau paquet gazier, qui souhaite favoriser la part des gaz renouvelables, dont l'hydrogène. À la suite de l'adoption de notre résolution sur la taxonomie, le 7 décembre dernier, au sujet duquel il ne s'agit pas de rouvrir le débat, nous souhaitons demander des éclaircissements à la Commission sur la portée exacte de l'acte délégué complémentaire. Cependant, l'acte délégué a été publié hier et apporte des réponses aux interrogations que nous avons en la matière. Nous retirerons donc cet élément de la PPRE.

Nous demandons aussi, à la suite des travaux de nos collègues Gisèle Jourda et Cyril Pellevat, l'élaboration d'un véritable cadre européen sur la protection des sols.

En complément, nous vous proposons d'expressément regretter que ce programme de travail n'évoque ni la politique de la pêche ni la PAC en tant que telles, malgré l'importance pour l'Europe d'assurer son indépendance sanitaire et sa sécurité alimentaire. Nous vous proposons notamment d'insister sur la nécessité, pour la Commission européenne, de défendre les pêcheurs des États membres et de faire appliquer par le Royaume-Uni ses engagements post-Brexit.

Sur l'objectif d'une Europe adaptée à l'ère du numérique, comme en 2021, la Commission prévoit d'importantes nouvelles mesures législatives échelonnées sur l'année 2022. Je veux mentionner en particulier le cadre européen sur la cyber-résilience, qui doit établir des normes communes en matière de cybersécurité des produits, mais également la présentation d'une initiative pour renforcer notre capacité d'innovation et notre sécurité d'approvisionnement dans le domaine des semi-conducteurs. Ajoutons que nous souhaiterions prendre acte de la publication imminente de l'acte sur la gouvernance des données et que nous soutenons l'adoption prochaine du cadre européen sur l'intelligence artificielle (IA). Enfin, il nous faut résolument soutenir une stratégie spatiale ambitieuse pour l'Union européenne, dans laquelle notre pays doit tenir une place éminente.

Concernant l'économie au service des personnes, les initiatives sont très diverses et d'importance inégale. On peut malgré tout évoquer la recommandation sur le revenu minimum et l'initiative législative destinée à faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés de capitaux. Et souligner l'importance d'un partenariat renouvelé avec les régions ultrapériphériques (RUP) en rappelant à la Commission de bien prendre en compte leurs spécificités dans ses politiques. Nous voulons surtout, dans ce domaine, insister sur la nécessité d'avancer sur des propositions antérieures à 2022 mais qui correspondent aux priorités du Sénat : mise en place de ressources propres avec un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pérenne, sans pénalisation de nos entreprises ; égalité hommes/femmes dans les rémunérations et au sein des conseils d'administration ;

poursuite de la mise en œuvre du plan de relance européen ; meilleure prise en compte des objectifs de souveraineté économique et industrielle dans la politique de concurrence ; soutien à l'adoption d'une réglementation sur les subventions étrangères ou encore attente d'une initiative sur le devoir de vigilance des entreprises.

La construction d'une Europe plus forte sur la scène internationale est la quatrième priorité de la Commission. Cette dernière présentera peu d'initiatives, qui, logiquement en ce domaine, sont en majorité non législatives. Signalons a contrario la volonté de modifier le règlement portant « loi de blocage » pour prévenir et limiter les effets des sanctions extraterritoriales de pays tiers sur les citoyens et les entreprises des États membres. Cette initiative doit être soutenue. De plus, il nous revient d'insister sur la nécessité de trouver un accord européen sur « la boussole stratégique » en matière de défense, de soutenir la stratégie de « passerelle globale » (ou « global gateway »), qui est le pendant européen des « routes de la Soie » chinoises, d'encourager la Commission à renforcer la politique de voisinage et à tenir compte des tensions actuelles dans les pays du Partenariat oriental.

La promotion de notre mode de vie européen constituera un axe de propositions dans les domaines de la santé (stratégie européenne de soins ; dépistage du cancer), de l'éducation (avec une volonté de renforcer les coopérations, d'une part, entre les universités et, d'autre part, entre les établissements d'enseignement supérieur) ou d'accès aux informations liées à la sécurité. Mais l'essentiel sera ailleurs, plus précisément dans un appel à l'adoption du Nouveau Pacte sur la migration et l'asile, présenté à l'automne 2020 mais dont les négociations patinent. Comme le soulignaient nos collègues André Reichardt et Jean-Yves Leconte dans leur rapport de septembre dernier sur ce dossier, cette réforme vise à la fois un renforcement de la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne, une actualisation du droit d'asile et une plus grande efficacité de la lutte contre l'immigration illégale, en lien avec un paquet de textes révisant les règles constitutives de l'Espace Schengen, qui, lui, vient d'être présenté fin 2021. La dimension extérieure de ce Pacte, qui ne nécessite aucune modification de texte mais des accords « gagnant-gagnant » avec les pays d'origine et de transit, nous semble prioritaire. En complément, l'Union européenne devra épauler la France dans ses négociations avec le Royaume-Uni sur le dossier migratoire.

Enfin, la Commission européenne propose plusieurs initiatives pour donner un nouvel élan à la démocratie européenne, en particulier une initiative sur la liberté des médias. Il faudra évidemment la soutenir, en s'assurant toutefois que ce cadre européen destiné en principe à conforter cette liberté des médias ne la limite pas en pratique. Permettez-moi aussi de regretter que les mesures relatives à la démocratie européenne figurent en dernière place de ces priorités, car la défiance de nos concitoyens à l'égard du processus de décision européenne et des institutions européennes n'a sans doute jamais été aussi élevée. La Conférence sur l'avenir de l'Europe vise à réduire cette distance par un dialogue avec la société civile. Les propositions de cette Conférence devront être examinées attentivement et devraient, selon moi, suggérer un renforcement des parlements nationaux, en particulier avec un « carton vert », droit d'initiative législatif qui serait reconnu aux parlements nationaux. Au-delà, il convient d'appeler à nouveau la Commission européenne à respecter le principe de subsidiarité, à travailler à une plus grande transparence des trilogues et à renforcer le multilinguisme dans ses travaux. Dans une perspective de plus long terme, et alors que la France prend la présidence du Conseil, nous rappellerons enfin aux institutions européennes que le siège du Parlement européen est à Strasbourg et doit y rester.

Vous le voyez, un programme très nourri et marqué, comme l'indique d'ailleurs l'intitulé de la communication de la Commission, par une volonté de se tourner vers l'avenir.

Sur la base de cette présentation générale, Didier Marie et moi vous proposons d'adresser à la Commission un avis politique, qui vous a été préalablement diffusé, pour présenter la position de notre commission sur un nombre limité de points prioritaires, que la Commission devrait prendre en compte au cours des mois à venir, mais aussi une proposition de résolution européenne (PPRE) à la rédaction quasi identique, qui demanderait au Gouvernement français de porter les positions du Sénat dans les négociations européennes.

Je vous remercie. Ce travail a été intense : je remercie à ce titre Jonathan Papillon, qui nous a assisté Didier Marie et moi-même sur ce travail. Nous avons réussi à obtenir, je pense, un document équilibré qui peut être discuté.

Je précise que nous enlevons d'ores et déjà la demande de précisions sur le sujet de la taxonomie. Ces précisions ont en effet été apportées hier par la Commission européenne, qui a produit l'acte délégué en question. Cette demande était formulée à l'alinéa n°15 dans la proposition de résolution et à l'alinéa n°13 dans l'avis politique. Nous supprimons, si vous en êtes d'accord, cette demande qui n'a plus lieu d'être.

**M. André Gattolin.** – Merci M. le président pour cette communication. Je tenais à féliciter les deux rapporteurs pour ce travail extrêmement dense. Pour aller « droit au but », quelques précisions me paraissent importantes. Dans la partie concernant « l'Europe à l'ère du numérique » et « l'Europe spatiale », les grands textes en discussion (DSA ; DMA) ont été rappelés. Ces derniers posent un certain nombre d'interrogations. J'ai pu échanger à ce sujet avec le ministre des Affaires européennes, Clément Beaune. Logiquement ces textes devraient être adoptées en mars mais, sur la partie DSA, des interrogations demeurent concernant la protection des droits d'auteurs.

Un autre point n'a pas été évoqué, alors même que le ministre nous a indiqué hier qu'il pourrait s'agir d'un acte important, adopté sous présidence française. Il s'agit de la directive *ePrivacy*, qui concerne la vie privée et les communications électroniques. Il pourrait être intéressant que l'on insiste sur cette directive, qui au départ, devait être le pendant du RGPD. Sur ce point, soyons vigilants : soit un grand changement en la matière se produit ; soit la directive a revu ses ambitions à la baisse. Aussi, si cela vous paraît possible, je souhaiterais que nous appelions dans notre PPRE à la rédaction d'une directive sur la vie privée et les communications électroniques qui soit ambitieuse.

Par ailleurs, concernant le point 30 sur l'Europe spatiale, je pense qu'il serait bon dans la prolongation du rapport remis par M. le Président et moi-même, mais aussi de celui de 2019, de rappeler notre attachement à la création d'une nouvelle agence spatiale européenne aux côtés de l'ESA (European Space Agency), qui n'est pas seulement civile mais duale. Il s'agirait ainsi de rappeler notre attachement à la lutte contre la prolifération des déchets spatiaux.

Enfin, concernant les points 36 de la PPRE et 34 de l'avis motivé, je pense qu'il serait bon de rappeler dans le discours sur la souveraineté industrielle de l'Union européenne, notre attachement à la protection du patrimoine scientifique et aux valeurs de l'Union européenne de la recherche – notamment la liberté académique et scientifique. L'Appel de Marseille évaluera en mars prochain avec les 27 États membres ainsi que les pays tiers parties au projet, le nouveau programme de recherche de l'Union européenne et le cadrage des investissements européens en matière de recherche. En décembre dernier, nous avons adopté à l'unanimité une résolution sur ce sujet : je pense que nous devons de le rappeler dans notre programme de travail.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je souscris à l'ensemble de tes demandes, notamment sur la question du spatiale. Pour information, nous n'avons pas précisé cette notion, la directive « déchets » étant en cours d'écriture.

Nous avons par ailleurs anticipé ta remarque sur la nouvelle stratégie européenne du patrimoine et la liberté académique : j'ai sur la table à côté de moi la rédaction d'un amendement au programme de travail visant à ajouter aux réflexions de la commission ces deux questions.

Je souhaiterais enfin donner la parole à Mme. Catherine Morin de Sailly.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – J'alerte notre commission, à l'instar d'André, sur les reculs enregistrés concernant le règlement DSA. Il existe en effet à cet égard des risques de piraterie. Les acteurs du secteur craignent que les délais enserrés d'examen du texte, en raison de la présidence française de l'Union européenne, ne permettent pas une analyse approfondie des conséquences de ce dernier. Je rappelle que la portée de cette législation s'étendra sur plusieurs années : soyons vigilants, il ne faut pas se tromper !

Toujours sur le sujet du numérique, je tiens à souligner que le point 27 de la PPRE sur la nécessité de prémunir les utilisateurs du « nuage » (*cloud*) européen en construction de toute exposition à des législations ou à des pratiques permettant un accès abusif à leurs données, fait référence à l'échec du projet Gaia-X. Ce dernier était tout sauf un projet stratégique de cloud pour les données des européens : il s'agissait davantage d'un club d'entreprises accueillant a fortiori des Américains et des Chinois ! C'est la raison pour laquelle certains français en sont sortis, dénonçant la faillite de ce projet. Je me demande s'il ne faut-il pas être plus incisifs encore et souligner la nécessité, voire l'obligation, de prémunir les utilisateurs du nuage – je vous renvoie pour cela aux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne sur l'accord de transfert des données des européens. Je pense qu'il s'agit là d'une ardente obligation, particulièrement si l'on considère la législation et les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne qui ont invalidé l'accord de transfert des données vers les Etats-Unis. L'utilisation du mot « abusif » me semble enfin imprécis.

Je souhaiterais évoquer par ailleurs un autre sujet, pour lequel un rapport sera publié par notre commission à la fin du mois et qui concerne la relation entre patrimoine et Europe. Il est bien dommage que le patrimoine ne fasse pas l'objet de compétences au niveau européen. A travers nos travaux il est apparu très important de promouvoir la construction d'une politique patrimoniale transversale qui soit en cohérence avec les autres sujets que sont l'environnement, le développement économique et le tourisme. Il est important que nous puissions mettre en cohérence cette politique patrimoniale avec le Pacte vert et le numérique, évoqués dans la PPRE, ainsi qu'avec le nouveau Bauhaus européen. Je vous transmets ainsi la proposition de texte pour modifier l'avis politique et la PPRE en ce sens.

**M. Pierre Laurent.** – Merci pour ce travail et félicitations aux rapporteurs. Cela étant dit, je vais être assez direct : je ne voterai pas cet avis politique ni la PPRE et ce, pour des raisons de fond. Il s'agit d'approuver le programme de travail fixé par la Commission pour 2022. Or, je ne l'approuve pas. Tout le pilier de l'Europe social continue d'être l'Oublié et l'Impensé de la construction européenne. On aurait pu penser qu'après les crises successives – le Brexit, la pandémie mondiale – on inverserait les priorités. Ce n'est pas le cas ! La proposition de résolution continue de se féliciter de l'état actuel du socle européen des droits sociaux, qui n'est *a fortiori* pas complètement appliqué, comme ne le cesse de le répéter la Confédération européenne des syndicats depuis des années. On continue dans toute

l'Europe de reculer l'âge de départ à la retraite, alors même que les conditions de vie des retraités se dégradent graduellement, que le taux de chômage des seniors est extrêmement important... On voit qu'il y a un immense problème en Europe sur l'autonomie et sa prise en charge – je vous renvoie au scandale actuel frappant la société ORPEA. La question du logement constitue également un problème majeur. Les problématiques sociales continuent d'être sous-estimées : elles ne sont prises en compte que par le prisme de l'amélioration de la compétitivité européenne. Cette conception de la société, qui fonde les politiques européennes depuis des années, est inadaptée pour traiter les enjeux de la crise qui frappe notre continent.

Concernant le Pacte vert, j'approuve l'objectif de réduction des émissions de carbone de 55 %. Cependant, il existe de nombreuses inconnues concernant la trajectoire que nous nous apprêtons à emprunter, et pas simplement sur le plan social. Le financement de cette nouvelle politique devrait se faire par le biais de ressources propres, dont on se félicite de la création sans en mesurer les conséquences réelles. Plus l'on voudra étendre le système d'échange de quotas d'émission pour compenser l'augmentation des objectifs de réduction carbone, et plus cet instrument risque d'être limité. Je ne pense pas que régler les problématiques qui se profilent par une logique de marché soit adapté. De surcroît, nous soulignons dans l'avis politique, et ce, à juste titre, que ces ressources propres ne suffiront pas à financer cette politique ambitieuse.

Un débat s'ouvre sur la révision du Pacte budgétaire. Or, notre PPRE se contente de « prendre note des débats en cours ». C'est un peu lacunaire : la révision du Pacte de stabilité et de croissance est cruciale. Le Parlement devrait se saisir dès maintenant de cette question. Autrement, nous interviendrons une fois de plus a posteriori, c'est à dire une fois que les arbitrages auront été réalisés.

Sur d'autres aspects, notre position est, me semble-t-il, quelque peu angélique. On continue de parler de la boussole stratégique alors que l'on voit bien avec ce qu'il se passe en Ukraine qu'on est face à d'immenses problèmes concernant l'OTAN. On parle également d'une relation renouvelée avec l'Afrique. Cette dimension ne me semble pas très développée dans notre PPRE, alors qu'il y aurait beaucoup à dire.

Ainsi, je n'approuverai pas ce programme de travail. Soyez rassurés, je ne boycotterai pas les débats et j'essaierai d'être constructif mais, je ne souscrirai pas à cette trajectoire générale.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci Pierre, je prends note de toutes les remarques que tu as formulées, notamment concernant le pilier social des politiques de l'Union européenne. Sur l'angélisme de l'avis politique, je ne trouve pas cette critique fondée : nous présentons dans ce programme de travail des visions qui ne sont pas communément partagées sur tous les points.

**M. Pierre Laurent.** – Oui, bien entendu. J'ai moi-même soulevé que, sur un certain nombre de sujets, des points d'attention avaient été formulés, notamment sur la gouvernance de la politique euro.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je pense que le fait que nous élaborions une PPRE, invite le Gouvernement à écouter ce que nous avons à dire, nous, Sénat, sur un certain nombre de dispositions.

**Mme Christine Lavarde.** – Je me réjouis de constater qu’au sein de notre PPRE, sur le paquet « Fit for 55 », une attention particulière a été portée sur la question des études d’impact. Aujourd’hui, du moins en droit français, les études d’impact sont perfectibles.

Ce paquet de textes monopolise les discussions. Pourtant, des évolutions pourraient intervenir en parallèle de ce dernier, et des conséquences inattendues pourraient advenir dans un certain nombre de secteurs qu’il concerne. Dans le domaine de l’agriculture notamment, des négociations ont actuellement lieu dans le but de diminuer les engrais azotés. Si l’on fait l’addition des dispositions relatives à la réduction des émissions de carbone, et celles concernant l’engrais azoté, on remarque que l’on change structurellement le modèle économique de la filière.

Aujourd’hui, les études d’impact sont modifiées au fur et à mesure de l’évolution du contenu du Paquet. Peut-être serait-il judicieux d’intégrer au sein de ces études, les conséquences de ces évolutions sur d’autres aspects des secteurs analysés.

Je ne suis pas sûre que le « Fit for 55 » ne soit pas modifié à l’avenir dans son contenu. Cette approche, uniquement centrée sur les émissions de carbone, présente des limites. Peut-être faudrait-il que le paquet s’attache à traiter également des questions connexes. Si l’on prend l’exemple de la voiture, la problématique ne réside plus tant dans les émissions de carbone que dans les émissions de particules.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le paquet « Fit for 55 » se concentre sur l’atteinte d’un objectif chiffré. Tout le risque de cette nouvelle politique est donc de se désintéresser des problématiques annexes, pour se concentrer cet unique objectif. Les dispositions du paquet sont interconnectées et entraînent des conséquences très larges sur d’autres variables, non-prises en compte dans ce dernier. C’est un risque ! C’est pour cela que j’avais insisté au départ sur les questions de préparation aux évolutions climatiques.

**Mme Gisèle Jourda.** – Mon intervention sera brève : je souhaitais insister dans un premier temps sur la dimension « recherche » des domaines spatiaux et sanitaires. La crise pandémique l’a démontré : il est nécessaire d’investir massivement dans ces pans de l’économie.

Ensuite, je partage ce qui a été dit à propos de la conférence sur l’avenir de l’Europe sur le fait de renforcer le rôle des parlements nationaux dans l’équilibre institutionnel européen.

Je salue par ailleurs la volonté d’insister dans notre programme de travail sur la dimension ultramarine. Le signal de confiance envoyé à nos collègues ultramarins est en effet très important.

En outre, je suis heureuse de constater qu’un passage entier est dédié à la problématique de la pollution des sols. Seulement, j’aimerais voir apparaître ce dernier dans l’exposé général des motifs. Je vous renvoie pour cela à page 5 de la PPRE.

Enfin, je salue l’initiative d’inscrire le partenariat oriental dans nos priorités. La pertinence de ce partenariat n’est plus à prouver. Il s’agit là d’une véritable affirmation du soutien de l’Europe à leur égard. Il constitue un outil permettant de faire face à la montée des menaces actuelles.

**M. Jean-Michel Arnaud.** – Merci M. le président. Je partage les orientations fixées par notre commission. Il est cependant important d'indiquer dans le cadre de notre proposition de résolution cette précision : les huiles essentielles et les lavandes sont des produits agricoles. Je souhaiterais que, d'une manière ou d'une autre, ce sujet apparaisse dans le cadre de la résolution que nous allons voter aujourd'hui.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il faut que nous vérifiions qu'un texte existe sur ce sujet. Peut-être, nous pourrions l'indiquer lorsque nous aborderons la partie relative à l'agriculture et à la pêche. C'est un sujet présentant une dimension assez territoriale ; il est en ce sens pertinent.

**M. André Reichardt.** – Je voulais vous remercier d'avoir fait état d'une demande visant à relocaliser les activités du Parlement européen à Strasbourg, haut lieu de démocratie à l'échelle européenne.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous nous rendons assez souvent avec Gisèle à Strasbourg. Ce lieu tombe en déshérence. Le Vice-Président du Parlement européen dispose d'un bureau particulièrement austère et inhabité. L'administration de Strasbourg vient de Bruxelles, seulement pour les séances à Strasbourg. Si le déplacement du Parlement européen dans une autre capitale advenait, je me demande quelle pourrait être l'utilité de ce bâtiment immense. Je suis consterné de cette situation !

**Mme Pascale Gruny.** – J'aimerais apporter une précision : ce bâtiment n'est nullement fonctionnel. Les bureaux sont exigus et dans le cadre de la crise sanitaire, il n'était pas possible de recevoir des personnes en leur sein. Avec la montée en puissance de la visioconférence, les difficultés liées à ce bâtiment sont mises en exergue. De plus, la ville de Strasbourg est relativement enclavée.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je me permets de revenir sur la demande de Jean-Michel : nous avons du mal à l'intégrer dans la PPRE. Aussi, je te propose que cette dernière fasse l'objet d'un travail ultérieur de la commission, même si tu n'es pas rapporteur officiel sur ces questions.

**M. Alain Cadec.** – J'ai eu la chance d'être pendant dix ans député européen. À l'époque, 650 députés européens sur 751 s'étaient exprimés en défaveur de l'emplacement strasbourgeois du Parlement européen. La plupart des députés européens veulent quitter Strasbourg. Il existe en outre une très forte pression bruxelloise pour que toutes les institutions soient concentrées à Bruxelles. Seulement, pour que le Parlement quitte Strasbourg il faudrait modifier les traités. Malheureusement, je suis convaincu que le Parlement quittera Strasbourg : c'est la triste vérité.

**M. André Reichardt.** – Je ne veux pas faire de plaidoyer « *pro domo* », cependant, je voulais remercier les auteurs de cette PPRE pour leur rédaction. Je suis conscient que le risque existe : cela fait des décennies que cette question est en suspens. J'aimerais également préciser que l'appui des gouvernements successifs a toujours été largement lacunaire en la matière ! Strasbourg est de surcroît une ville particulièrement enclavée. Tout cela aurait dû être pris en compte depuis des décennies. J'ai espoir que la situation s'améliore : un groupe de pression s'est récemment constitué pour promouvoir le maintien du Parlement européen dans notre belle région.

Cela étant dit, s'en est assez ! On ne peut pas à la fois dépouiller Strasbourg de son rôle de capitale régionale, comme c'est le cas à l'heure actuelle – une centaine d'institutions de toute sorte sont en train de quitter la ville – et se dire que les institutions européennes doivent également la désert.

**M. André Gattolin.** – Pour alimenter le travail de réflexion que nous devons mener à propos de cette question strasbourgeoise, je pense qu'il faut que nous réalisons une analyse comparative du fonctionnement du Parlement européen avec celui de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. J'ai participé à cette Assemblée « en présentiel » la semaine passée, et il est vrai que le fait que son administration soit basée à Strasbourg facilite la synergie entre les différents acteurs du Conseil.

Aussi, il faut que les États nationaux s'impliquent davantage : le prétexte de l'accessibilité et de la distance est un peu facile.

Enfin, le problème des institutions européennes, au-delà des parlementaires européens, concerne son administration et ses collaborateurs qui sont tous installés à Bruxelles. La pression subie de cette administration, au-delà de la vétusté des locaux, joue beaucoup.

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.*



## Questions diverses

**M. Jean-François Rapin, président.** – En questions diverses, je souhaiterais vous informer, comme vous avez pu l'apprendre à la lecture du compte rendu de sa dernière réunion, que le groupe de travail subsidiarité invite notre commission à désigner des rapporteurs pour évaluer l'opportunité d'adresser à la Commission européenne un avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité d'un des textes qu'elle nous soumet : il s'agit d'une proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité politique (texte COM 2021 (731)), qui vise à créer un cadre européen en ce domaine susceptible d'avoir une influence sur le déroulement des campagnes électorales, même nationales et locales.

Je vous propose de désigner à cet effet notre collègue Laurence Haribey et moi-même. Le Sénat a jusqu'au 1<sup>er</sup> mars pour se prononcer sur le sujet donc le calendrier de travail sera serré, et nous sommes en dialogue avec la commission des lois, compétente au fond, pour savoir quelle part elle souhaite y prendre.



*Jeudi 10 février 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Questions sociales, travail, santé**

### **Salaires minimaux : communication de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, nous allons aborder ce matin deux sujets très différents, même s'ils ont tous deux une portée économique certaine. Le premier concerne une directive en cours d'adoption sur les salaires minimums dans l'UE. Le second porte sur une autre directive, également en cours d'élaboration, pour sécuriser la pratique des ventes en *duty free* sur le terminal français d'Eurotunnel, sujet sur lequel notre regrettée collègue Catherine Fournier avait été la première à attirer notre attention après le Brexit.

Nous allons donc d'abord entendre une communication de Pascale Gruny et Laurence Harribey, rapporteuses pour notre commission sur les questions sociales, au sujet de la directive qu'a proposée la Commission il y a quinze mois, relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne. Ce texte fait consensus en France où nous disposons déjà d'un salaire minimum, parmi les plus élevés de l'Union. Il ne présente donc pas de difficulté pour notre pays. Au contraire, je crois que nous sommes tous ici convaincus que la concurrence entre travailleurs des différents États membres peut nourrir la défiance à l'égard du bloc européen. Toutefois, le Président de la République en a fait un marqueur fort de la Présidence française du Conseil puisque, dès la présentation qu'il a faite de la PFUE le 9 décembre, il l'a affiché comme une priorité de notre présidence, et déclaré que « cette directive définira non pas un Smic européen comme une moyenne mais tirera tous les bas salaires vers le haut grâce à un salaire minimum décent ». Ces propos ambigus pourraient laisser croire que la directive fixe un plancher de salaire minimum, aussi il me semble important que notre commission soit bien au fait du contenu de ce texte qui sera sous les feux de la rampe durant les prochaines semaines. La France espère en effet trouver dessus un compromis rapide entre les divers États membres qui sont nettement plus réservés, pour différentes raisons.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – La proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne a été présentée par la Commission européenne le 28 octobre 2020.

La présidence française souhaite en effet aboutir mi-mars, soit très rapidement. Nous nous trouvons dans une phase intense de négociations de ce texte, sur lequel le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont réussi à définir leurs positions assez vite. La négociation a donc bien avancé en 2021 et nous en sommes maintenant à la phase du trilogue entre le Conseil et le Parlement européen, qui a commencé le 13 janvier dernier.

Avant d'en venir plus précisément au contenu de la directive et à l'état des négociations, il est intéressant de remarquer que nous sommes dans une configuration institutionnelle assez habituelle, pour des initiatives dans le champ social ; une configuration qui se retrouve aussi dans le domaine de la santé, avec un texte de la Commission plutôt

ambitieux, qui a été canalisé par le Conseil, alors que le Parlement européen a renforcé un certain nombre de dispositions proposées par la Commission.

L'enjeu est aujourd'hui de parvenir à un texte de compromis pouvant satisfaire les co-législateurs, qui ont tous deux le souhait d'aboutir assez rapidement. L'exercice n'est pas aisé, tant les États membres de l'Est et du Nord de l'Europe notamment ne sont pas prêts à s'éloigner de l'orientation générale du Conseil.

Venons-en d'abord aux objectifs et contenu de la proposition de directive de la Commission. Pascale Gruny fera ensuite un point sur l'état des négociations et les positions respectives du Parlement européen et du Conseil.

Il nous a semblé, en effet, important de nous intéresser à ce texte, qui est hautement symbolique et important sur le plan politique, en ce qu'il participe à construire cette Europe sociale souvent décriée. Il vise à mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux et s'inscrit dans le cadre des engagements pris lors du Sommet social de Porto de mai 2021.

Ce texte est également essentiel, sur le plan économique, en ce qu'il vise à lutter contre la pauvreté au travail, mais aussi contre les distorsions de concurrence au sein du marché intérieur.

Sur 27 États membres, 21 disposent d'une législation nationale qui établit un salaire minimum légal. Les six autres pays (Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Italie et Suède) ont des salaires minimums par branches ou déterminés par négociation entre les partenaires sociaux.

L'écart entre ces salaires minimaux est aujourd'hui important : 13 États membres situés à l'Est et au Sud de l'UE ont un salaire minimum inférieur à 1 000 euros par mois, comme en Bulgarie (332 euros) ou en Hongrie (542 euros). Au contraire, les salaires minimaux sont supérieurs à 1 500 euros, notamment en France (1 603 euros), en Allemagne (1 621 euros), ou au Luxembourg (2 257 euros).

Il convient néanmoins de noter que ces écarts se réduisent lorsque le salaire minimum est exprimé en standards de pouvoir d'achat. Ainsi, d'un ratio de 1 à 7, l'écart de salaire entre la Bulgarie et le Luxembourg passe de 1 à 3 en parité de pouvoir d'achat. Il n'en demeure pas moins que les différences sont importantes, et que près de 10 % de travailleurs de l'UE sont considérés comme travailleurs pauvres.

Pour lutter contre la pauvreté et ces distorsions de concurrence, la proposition de directive – il convient de le mentionner tout de suite - n'a pas pour objectif de fixer un salaire minimum qui serait identique dans tous les États membres. Cela ne serait ni réaliste, ni économiquement pertinent, au vu de ce qu'on vient de souligner.

Cette directive ne vise pas non plus à imposer la mise en place d'un salaire minimum légal dans les pays n'en disposant pas ; elle vise à encadrer les modalités de fixation des salaires. Il s'agit là d'un vrai exercice d'équilibriste, mais respectueux des traités et des compétences des États membres.

La proposition de directive est fondée, en effet, sur l'article 153 du TFUE, paragraphe 1, point b, qui dispose que l'Union soutient et complète l'action des États membres dans le domaine des conditions de travail, dans les limites des principes de

subsidiarité et de proportionnalité. Elle n'intervient donc pas directement dans la détermination du niveau de rémunération : de fait, l'article 153 paragraphe 5 du TFUE exclut explicitement les sujets de « rémunération » des compétences de l'Union européenne.

La proposition de la Commission, publiée en octobre 2020, comprenait deux grands axes : le premier consiste à fixer des critères à respecter pour les États membres dans lesquels un salaire minimum légal existe, afin de garantir le caractère adéquat de ce salaire. Le texte de la Commission prévoyait ainsi quatre critères à prendre en compte par les États membres dans la fixation et l'évolution du salaire minimal : le pouvoir d'achat, le niveau général et la répartition des salaires, le taux de croissance des salaires, et l'évolution de la productivité du travail. En plus de ces critères, les États membres devaient également se référer à des valeurs internationales de référence. La Commission avait alors insisté, dans les considérants du texte et sa communication, sur les valeurs de références telles que les taux de 60 % du salaire médian brut ou de 50 % du salaire moyen. Nous y reviendrons.

Le second axe consiste à étendre la protection offerte par les conventions collectives en matière de salaire minimal. On observe, en effet, que dans les pays où la part des travailleurs couverts par des conventions collectives est importante, la proportion de travailleurs à bas salaires tend à être plus faible et les salaires minimaux plus élevés que dans ceux où le taux de couverture est faible, ceci lorsque les conventions sont revues régulièrement. On comprend ainsi la promotion de la négociation collective par la Commission européenne dans ce texte.

Le texte de la Commission prévoyait ainsi, pour les États membres dans lesquels le taux de couverture des conventions collectives est inférieur à 70 % des travailleurs, un élargissement de ce taux de couverture, à travers la mise en place d'un plan d'action, rendu public et notifié chaque année à la Commission. Cette disposition a pu être discutée, car la notification à la Commission pouvait être vue comme un pouvoir de blocage de la Commission.

Il s'agit là des grands axes du texte sur lesquels nous reviendrons, mais qui ont suscité dès sa publication, et même avant, une opposition d'un certain nombre de pays, comme vous pouvez l'imaginer. Ce sont des lignes de fractures assez habituelles, en matière d'initiatives sociales, reflétant la diversité des modèles économiques et sociaux des États membres dans l'Union: les oppositions les plus importantes sont ainsi venues, comme vous vous en doutez, à la fois des pays de l'Est, globalement opposés à l'élévation des standards sociaux, des pays dits frugaux pour qui la convergence sociale n'est pas l'objectif premier de l'UE, et des pays scandinaves attachés à leur modèle de protection sociale et de négociation collective.

Nous avons ainsi pu auditionner les représentations permanentes du Danemark et de la Hongrie, pays qui se sont opposés au texte de compromis du Conseil. Leur opposition repose sur des arguments communs, de nature juridique, mais également sur des justifications économiques et politiques assez différentes. Concernant la Hongrie, nous avons ressenti une opposition politique d'un pays, sous le feu des critiques, et attaché à ses intérêts économiques et au respect des traités. Le Danemark a, quant à lui, exprimé sa crainte de voir son modèle social national - fondé sur les négociations salariales entre partenaires sociaux - qui fonctionne très bien, remis en cause par la création de possibles droits individuels, et par une interprétation extensive du texte de la part de la Cour de justice de l'Union. C'est effectivement une possibilité quand on pense aux arrêts rendus par la Cour sur le temps de

travail des militaires et le statut des sapeurs-pompiers. Les syndicats danois ont manifesté contre ce texte.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – C'est dans ce contexte que la présidence slovène, après celle des Allemands et des Portugais, a mené les négociations au sein du Conseil, et finalement réussi à adopter un texte de compromis, le 6 décembre dernier. Ce texte tente ainsi de prendre en compte les réticences et spécificités des États membres et l'avis du service juridique du Conseil.

Le résultat : un texte en retrait par rapport à celui de la Commission, mais adopté à une très large majorité : 23 votes pour, 2 votes contre de la part du Danemark et de la Hongrie, 2 abstentions de la part de l'Allemagne, dont le gouvernement n'était pas formé, et de l'Autriche.

Lors de la réunion du Conseil du 6 décembre, un nombre important de délégations a, toutefois, qualifié le texte « d'équilibre fragile » et invité la future présidence française à préserver les compromis atteints au Conseil dans le cadre des trilogues avec le Parlement.

Le texte de la Commission a ainsi été assoupli, par le Conseil, sur plusieurs points. D'abord, le texte change d'intitulé pour souligner que la directive établit un cadre de nature procédurale dans lequel évoluent les salaires minimums nationaux : il s'agit d'une « directive relative à un cadre pour des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne ».

Par ailleurs, il a été clairement indiqué, dans les considérants (n°19), que le taux de couverture des négociations collectives à 70 % n'est pas un objectif, mais simplement un seuil entraînant l'obligation de prévoir un cadre et un plan d'action pour promouvoir les négociations collectives. Autre point de différence à souligner : bien que les quatre critères pour estimer l'adéquation des salaires minimums restent identiques, il a été ajouté, dans le texte, que les États membres pouvaient en faire application en fonction des conditions socioéconomiques nationales.

Le Conseil a, par ailleurs, introduit plus de flexibilité pour les États membres quant au choix des valeurs indicatives de référence pour évaluer le caractère adéquat des salaires, en permettant notamment le recours aux valeurs de référence nationales. Le fait que la proposition initiale de la Commission ait particulièrement mis l'accent sur les indicateurs de « 50 % du salaire moyen brut » et « 60 % du salaire médian brut » a été critiqué par un grand nombre d'États membres. Le cas des mécanismes d'indexation automatique du salaire minimum légal a été reconnu dans le texte, au titre des spécificités nationales, à prendre en compte.

Il a, en outre, été précisé que les traités laissent la compétence aux États membres de décider de variations (c'est-à-dire de niveaux différents de salaires minimums légaux) et de retenues (c'est-à-dire de niveaux de salaires inférieurs aux salaires minimaux légaux) dans le respect cependant des principes de non-discrimination et proportionnalité. Ces dispositions étaient juridiquement sensibles, pour certains pays comme la France, avec la question de la rémunération des apprentis notamment.

Les conditions de collecte des données et de suivi ont également été assouplies, par souci de diminuer la charge administrative en résultant, avec notamment un rapport à

rendre à la Commission sur la situation des salaires minimums tous les deux ans au lieu d'un rapport annuel comme prévu dans le texte proposé par la Commission européenne.

Nous sommes désolées pour l'inventaire de ces modifications, qui, bien que non exhaustif, nous semblait nécessaire pour comprendre les points bloquants de ce texte et les enjeux des négociations.

Nous avons donc évoqué le texte du Conseil. Venons-en aux amendements proposés par le Parlement européen.

Le Parlement européen, a, en effet, quelques jours avant l'orientation générale du Conseil, soutenu, le 25 novembre, le mandat de négociation des co-rapporteurs Dennis Radtke (PPE, allemand) et Agnes Jongerius (S&D, néerlandaise) de la commission « Emploi et affaires sociales », poursuivant, à l'inverse, un renforcement général des dispositions de la proposition de la Commission européenne.

Il convient de noter, toutefois, que l'adoption de ce texte au Parlement ne s'est pas fait sans difficulté. C'est ce que nous ont rapporté nos collègues parlementaires européens, de tous bords, que nous avons pu rencontrer en amont de cette communication. Ils nous ont décrit une grande tension au sein des groupes politiques. Il est, en effet, assez peu habituel, au Parlement européen, comme j'ai pu le constater lorsque j'étais député européen, que les lignes de fractures soient davantage entre pays plutôt qu'entre groupes politiques. Les parlementaires scandinaves ont ainsi voté contre le texte.

Le texte du Parlement européen renforce donc le texte de la Commission sur un certain nombre de points, se heurtant ainsi au texte de compromis du Conseil. Voici les principaux : les parlementaires ont souhaité l'inclusion de l'expression « tous les travailleurs » dans le champ d'application de la directive. Ils ont également relevé le seuil de couverture des négociations collectives de 70 % à 80 %, en ajoutant que seuls les syndicats étaient des acteurs légitimes dans le cadre de la négociation collective.

Ils ont modifié les quatre critères pour estimer l'adéquation des salaires, en intégrant « *un panier de biens et de services à prix réels* » dans le critère lié au pouvoir d'achat, en ajoutant un critère lié au taux de pauvreté et en supprimant le critère lié à la productivité du travail. Il s'agit là des points qui ont été discutés lors du troisième trilogue qui s'est déroulé le 8 février dernier.

Concernant les valeurs de référence, ils ont inscrit, dans le texte, les ratios – tant critiqués - du salaire minimum légal par rapport à 50 % du salaire moyen brut et à 60 % du salaire moyen médian. Cette dernière disposition est jugée juridiquement délicate par la Présidence française qui a ouvert les trilogues le 13 janvier dernier, puisqu'elle intègre dans le texte une disposition relative à la rémunération, pourtant exclue des traités. Par ailleurs, cette disposition ne semble pas opportune, dans la mesure où, par exemple, le salaire minimum légal bulgare atteint 60 % du salaire médian, contrairement au Luxembourg.

Ce sujet ne constitue qu'un parmi d'autres qui semblent donc opposer le Conseil et le Parlement européen, à l'ouverture des trilogues. Pour le moment, les travaux n'ont que peu progressé : ont eu lieu deux réunions les 13 et 31 janvier, durant lesquelles les co-législateurs ont présenté chacun leurs positions respectives. Un troisième trilogue a eu lieu le 8 février, mais nous n'avons pas encore eu connaissance de ses conclusions.

Le Conseil souhaite, en tout cas, préserver les principes qui sous-tendent son orientation générale, à savoir le respect des modèles nationaux de fixation des salaires et la sécurité juridique du texte au regard des traités.

Il s'agit là aussi d'une position majoritairement soutenue par les syndicats français et européens d'employeurs. Même si leur position relève plutôt d'une logique du « en même temps ». Nous n'avons malheureusement pas eu le temps d'auditionner les partenaires sociaux, mais ils nous ont fait parvenir des contributions écrites fort intéressantes. Les représentants des employeurs – assez opposés à la proposition initiale de directive – semblent se satisfaire, dans l'ensemble, du texte adopté par le Conseil, mais ne sont pas favorables à un assouplissement de la directive, comme proposé par le Parlement. *A contrario*, la Confédération européenne des syndicats a, quant à elle, soutenu dès l'origine la proposition de directive, même si des dissensions internes ont pu apparaître, avec les syndicats scandinaves. Elle soutient majoritairement les avancées du Parlement européen, jugeant le texte du Conseil pas assez ambitieux.

Qu'en est-il de la suite du calendrier ? La présidence française souhaiterait aboutir sur ce texte mi-mars, juste avant les élections présidentielles.

S'agit-il d'un objectif ambitieux ? Certainement au vu des crispations de certains États membres et des enjeux juridiques. Toutefois, la volonté du Président Macron d'aboutir sur ce dossier est forte, laissant à penser que cet objectif reste réalisable. Le Parlement européen semble également vouloir aboutir à un accord rapidement, et même les pays du Nord, comme le Danemark, semblent faits à l'idée qu'un accord intervienne.

Mais attention à ne pas confondre vitesse et précipitation : comme l'a rappelé la Commission européenne lors des trilogues, nous pensons qu'il est essentiel de préserver un équilibre entre rapidité des négociations et qualité de la proposition. L'intérêt supérieur dans ce dossier est celui des Européens qui attendent des avancées concrètes en matière d'Europe sociale, comme ils en attendent sur l'Europe de la santé. Il faut ainsi veiller à ne pas vider de sa substance un texte déjà en retrait par rapport à la proposition de la Commission, tout en gardant à l'esprit le respect des traités et le principe de subsidiarité. Les marges de manœuvre sont étroites, mais elles existent et il semblerait, effectivement, important de s'en saisir, avant que la présidence de l'Union échoie aux Tchèques ou Suédois... loin d'être les premiers défenseurs de ce texte.

Nous vous remercions pour votre écoute et sommes à votre disposition pour toute question.

**M. Pierre Cuypers.** – Je m'interrogeais sur la notion de salaire décent, car les différences de salaire entre États membres sont très importantes, y compris en Europe, si l'on prend l'exemple de la Suisse. Il me semble ainsi difficile de fixer un salaire minimum identique pour les tous les pays de l'Union européenne. Pourriez-vous m'apporter des précisions sur cette notion de salaire décent ?

**M. Patrice Joly.** – Je remercie également les rapporteurs pour cette présentation, qui était très éclairante sur un certain nombre de points. Je voulais moi-même revenir sur certains d'entre eux : d'abord sur la valeur symbolique de ce texte, comme vous l'avez indiqué. Je trouve, en effet, que l'Europe est trop souvent considérée comme celle des biens, alors qu'elle doit être « l'Europe des hommes », avec l'affirmation d'une Europe sociale. Il y a effectivement des écarts importants de salaires et de pouvoir d'achat entre les États. Je



souhaitais d'ailleurs vous demander des précisions sur la position des pays scandinaves s'agissant de cette proposition de directive.

Par ailleurs, sur le sujet des négociations collectives, je rappellerai que le contexte d'aujourd'hui est un peu différent sur le marché du travail. Il y a plus d'offres que de demandes ; cela se voit dans les revendications salariales actuelles et les équilibres des négociations collectives. Le rôle des partenaires sociaux est d'ailleurs très important dans les négociations des conventions collectives.

**M. Dominique de Legge.** – Il me semble qu'un des enjeux, plus que le salaire, est la question de pouvoir d'achat. À côté du salaire, deux éléments doivent être également pris en compte, à savoir la politique fiscale et le différentiel entre le salaire net et brut. Il faut, en effet, savoir si la redistribution doit ou non être prise en compte pour estimer le niveau adéquat d'un salaire.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Vous avez tout à fait raison, tout dépend effectivement du reste à vivre pour le salarié. La question centrale est celle du pouvoir d'achat. J'avais travaillé sur cette question, il y a quelques années, avec Mme Alliot-Marie. Définir le pouvoir d'achat est difficile car les besoins primaires sont différents d'une personne à une autre. Aujourd'hui, par exemple, un téléphone portable est-il un besoin primaire ou secondaire ?

Nous assistons aujourd'hui à un retour de l'inflation et surtout à une hausse des prix de l'énergie. Ces éléments-là sont déterminants et doivent être pris en compte dans le calcul du pouvoir d'achat. La question des critères, définis dans la proposition de directive, est donc sensible ; d'où la difficulté des différentes parties à se mettre d'accord dans les négociations.

Par ailleurs, concernant la remarque de M. Cuypers, je pense qu'il n'est pas souhaitable d'uniformiser les salaires entre les différents pays de l'Union européenne. Ce n'est pas l'objet de la directive. Lorsque j'étais député européen, je me souviens avoir voulu fixer dans un texte une amende de 500 euros. J'avais alors été interpellée par ma collègue bulgare – devenue ensuite commissaire européen - qui m'avait indiqué qu'il n'était pas possible de fixer un tel montant, alors que le salaire minimum dans son pays était aux alentours de 300 euros.

Vous avez raison, M. Joly, l'Europe sociale est une demande des citoyens européens, notamment pour circuler plus facilement d'un pays à un autre. La question des travailleurs détachés est aussi importante. Je suis également favorable à cette « Europe des hommes ». On reproche souvent à l'Union européenne son caractère technocratique, il est donc nécessaire d'avancer sur la question de l'Europe sociale.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Je souhaitais apporter quelques compléments. Tout d'abord, il est vrai que les salaires des pays de l'Est notamment, comme la Pologne par exemple, ont augmenté au fil des années. Mais comme l'a dit le Président Rapin, en introduction, il faut éviter que l'Europe sociale soit l'arlésienne et qu'elle avance pour lutter contre ces distorsions de concurrence.

Par ailleurs, comme nous l'avons indiqué dans notre intervention, l'objectif de la directive n'est pas de fixer un salaire minimum identique dans toute l'Europe ; il s'agirait d'une hérésie sociale et économique. Je me souviens, à l'époque du référendum sur le traité de

Maastricht, j'avais rencontré une dame enceinte, dans un bus, qui craignait de n'avoir plus que quatre semaines de congé maternité avec l'adoption du traité. Je lui ai alors rappelé que les législations étaient très différentes d'un pays à l'autre de l'Union européenne, et que certains pays avaient même des législations plus favorables que celle de la France. J'ai peut-être, à l'époque, fait gagner un vote en faveur du traité !

Ce présent texte sur les salaires minimaux revêt un caractère symbolique important. Mais l'enjeu concret, dans cette directive, est la question du taux de couverture des conventions collectives de 70 % et de la promotion des négociations collectives.

Concernant les pays scandinaves, je suis assez sensible à leur argumentation concernant ce texte, notamment sur les risques engendrés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de création de droits individuels. Nous connaissons ce problème en France, notamment avec la question du temps de travail des militaires. La discussion avec les représentants danois m'a passionnée puisqu'on voit bien, là, le risque, avec une interprétation extensive du droit européen de la part de la CJUE, d'un recul dans des pays aux modèles sociaux pourtant avancés.

Le texte proposé par le Conseil est certes en retrait mais il s'agit d'un « petit pas » important afin que l'Europe ne soit pas uniquement une Europe des biens.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Sur la question des conventions collectives, ces dernières n'évoluent pas beaucoup en France. On se heurte à un écrasement des salaires en bas de grille, lorsqu'on veut procéder à des augmentations. C'est dommage.

**M. Pierre Cuypers.** – La question sous-jacente, sur le sujet des salaires minimaux, est la différence « salaires bruts/salaires net ». Comment pourrait-on harmoniser les montants des charges sociales ?

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Une des façons de promouvoir les salaires adéquats dans l'Union est de fixer des critères, comme le fait la directive.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le brut et le net ne veulent pas dire la même chose en fonction des niveaux de salaire. La taxation atteint 40 %, par exemple, pour un SMIC.

**M. André Gattolin.** – Quel est l'impact de cette directive sur la question des travailleurs détachés ? On sait que les critères doivent être fixés par État membre, mais il faudrait en réalité un SMIC par région, si l'on prend l'exemple de la région Ile-de-France.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Un article des Échos de ce matin s'intéresse justement à la question du reste à vivre quand on habite à Paris !

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Ces considérations sont bien prises en compte dans la directive, dont un des objectifs est de lutter contre les distorsions de concurrence.

**M. André Gattolin.** – Les législations sur les questions du salaire minimum et des travailleurs détachés sont très importantes mais on ne sait pas communiquer. Il faudrait pouvoir dire que ce texte sur les salaires minimaux permet également des progrès sur la question des travailleurs détachés. Cela ferait progresser l'Europe sociale.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Vous avez tout à fait raison, mais la situation sur les salariés détachés est parfois plus complexe. De multiples questions techniques se posent. Si les charges sociales sont les mêmes pour les salariés détachés, devrât-on servir leur retraite en France ou non par exemple ?

En tant que directrice des ressources humaines, dans le passé, j'ai pu être confrontée au problème des faux salariés détachés. Les entreprises traitent avec des salariés qui sous-traitent leur travail à des salariés étrangers, moins payés. Cela était légal, mais pas très transparent. En France, nous avons plus de travailleurs détachés que nous envoyons de travailleurs dans l'Union.



## **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

### **Proposition de directive du Conseil COM(2021) 817 final relative aux ventes hors taxes du côté français du tunnel sous la Manche : avis politique de MM. Jean-François Rapin et Patrice Joly**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, à l’occasion d’un voyage en dehors de l’Union européenne, en passant par un port ou un aéroport, lequel d’entre nous n’a-t-il jamais fait quelques emplettes dans un magasin *duty free* pour rapporter un souvenir ou un produit typique à sa famille ou à ses amis ?

Le texte que nous examinons à présent vise à combler, en la matière, l’un des vides juridiques subsistant en conséquence du Brexit, concernant les passagers qui empruntent le tunnel sous la Manche, et souhaiteraient se livrer à ce petit plaisir de shopping du côté français.

Depuis le début de l’an dernier, le passage entre le territoire de l’Union européenne et celui du Royaume Uni devrait en effet, en toute logique, le permettre. Or le droit européen mérite à cet effet d’être clarifié et consolidé.

L’avis politique que nous vous proposons d’adopter présente un certain caractère d’urgence, car il porte sur une proposition de directive soumise à consultation publique par la Commission européenne, jusqu’au lundi 14 février. Cette directive a un objet très précis : elle rétablit et sécurise juridiquement, dans le cadre du droit européen sur les accises, la possibilité, pour les voyageurs qui empruntent les navettes du tunnel sous la Manche, de faire des achats hors taxes, dans le terminal français de Coquelles, dans le Pas-de-Calais, comme ils peuvent déjà le faire dans le terminal anglais de Folkestone, en vertu du droit britannique, et comme peuvent le faire de même, en vertu du droit européen existant, les passagers empruntant les autres modes de transport permettant de traverser la Manche : ferries et avions, dans les terminaux des ports et aéroports. Il s’agit donc de rétablir une situation équitable au regard du droit de la concurrence sur le marché des passagers qui traversent la Manche, dès lors que le Royaume Uni ne fait plus partie de l’Union européenne.

Nous vous proposons d’abord un petit rappel historique, puis nous vous exposerons la situation du droit actuel, avant de vous présenter brièvement le contenu de cette proposition de directive et de notre projet d’avis politique.

**M. Patrice Joly.** – Tout d’abord, un peu d’histoire pour éclairer la nécessité d’un tel texte.

Dans les années 1990, jusqu’en juin 1999 précisément, les ventes hors taxe étaient autorisées à l’intérieur de l’union douanière européenne, sous le régime de la directive TVA de 1991 et de la directive droits d’accises de 1992. A l’époque, le tunnel sous la Manche était expressément mentionné par ces textes et la vente des produits hors taxes était autorisée dans les terminaux français et britanniques. Les conditions de concurrence devaient être équitables entre les différents modes de transport, comme l’expliquait un rapport de la Commission de 1996.

Pour donner une idée de l'importance économique du sujet – ce qui nous a d'ailleurs étonnés au moment des auditions –, en 1998, les ventes hors taxe représentaient 50 % du chiffre d'affaires de SeaFrance, 40% pour P&O, opérateurs de ferries, et 25 % pour Eurotunnel, selon un rapport établi par André Capet, député du Pas-de-Calais, et remis au Premier ministre Lionel Jospin le 1<sup>er</sup> juillet 1998 sur la suppression des ventes hors taxes en Europe.

À compter du 30 juin 1999, deux directives ont mis fin à cette possibilité pour les voyages intra-communautaires, la traversée de la Manche en faisant bien évidemment partie, puisque le Royaume Uni était alors membre de l'Union européenne. La possibilité de ventes hors taxe fut maintenue pour les seuls voyages par voie maritime ou par voie aérienne vers ou en provenance de pays tiers.

Dans les années 2000, la référence au tunnel sous la Manche disparaît en conséquence des nouvelles directives sur la TVA et sur les accises, toujours en vigueur actuellement. Les ports et aéroports restent autorisés à vendre des produits hors taxes mais seulement pour des voyages vers les États tiers. L'interdiction de vente de produits hors taxe par les terminaux du Tunnel sous la Manche était tout à fait normale tant que le Royaume-Uni appartenait à l'Union européenne.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Avec le Brexit, alors qu'on devrait logiquement revenir à la situation des années 1990, le Royaume-Uni étant devenu un État tiers, le texte des directives en vigueur reste inchangé. Les ferries et les ports ont donc retrouvé automatiquement la faculté de vendre des produits hors taxes, dès le tout début de l'année 2021, sans pour autant que le terminal français du tunnel sous la Manche retrouve cette possibilité. Celle-ci est néanmoins ouverte pour son terminal britannique situé à Folkestone, en vertu du droit anglais, désormais indépendant de celui de l'Union.

Cela pose un double problème au regard de la concurrence. D'une part, entre les passagers empruntant le tunnel et ceux qui utilisent d'autres moyens de transport, le bateau ou l'avion, et peuvent acheter en *duty free* dans les ports et aéroports, particulièrement les ports de Calais et Dunkerque. D'autre part, entre le côté britannique, où un comptoir de vente hors taxe est ouvert, et le côté français du tunnel, où il n'est pas ouvert.

Face à cette situation, des mesures de droit interne ont été prises, qui devaient être complétées au niveau européen, et tel est l'objet de la proposition de directive que nous vous proposons de soutenir par cet avis politique.

Sur le plan interne, le concessionnaire a engagé un dialogue avec le Gouvernement ; les élus locaux et régionaux se sont mobilisés, ainsi que le personnel et les syndicats de l'entreprise concessionnaire. Celle-ci a été ébranlée par le Brexit, puis la crise sanitaire, qui a réduit drastiquement les flux de passagers, et elle est légitime à dénoncer une situation anticoncurrentielle qui a un coût, en termes de revenus et d'emplois locaux, non négligeable. Le Gouvernement a engagé pour sa part des pourparlers avec la Commission européenne sur l'interprétation des directives en vigueur.

En juin 2021, les ministres Olivier Dussopt et Clément Beaune ont publié un communiqué commun faisant état d'une « décision prise suite à un dialogue constructif avec les autorités européennes », qui aboutit à l'insertion dans le projet de loi de finances rectificative d'un article additionnel du Gouvernement, identique à un amendement du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, autorisant la mise en place

d'un comptoir de vente hors taxe dans le terminal français du tunnel sous la Manche. Adopté sans modification par le Sénat, sur avis favorable de la commission des finances, cet article 20 de la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021, est rendu applicable par l'insertion d'une mention dans le *Bulletin officiel des finances publiques* du 22 juillet 2021. Ce n'est que tardivement, en novembre et à l'issue de l'obtention de toutes les autorisations administratives nécessaires auprès de l'administration des douanes, que la boutique de vente hors-taxes ouvre finalement ses portes, alors que la saison touristique est passée !

**M. Patrice Joly.** – Quoi qu'il en soit, ces dispositions nationales reposaient sur une interprétation « souple » des textes européens en vigueur. Une modification de la directive sur les droits d'accises était donc nécessaire, pour exonérer de ceux-ci les tabacs et alcools vendus hors taxe dans le terminal français du tunnel sous la Manche. L'accès à celui-ci étant parfaitement délimité et contrôlé, à la fois par les services de police et les douanes, réservé aux passagers munis de billets et justifiant de leur identité, le risque de fraude est nul.

Cette modification a donc été proposée par la Commission le 16 décembre 2021, selon une procédure législative spéciale, simplifiée, impliquant un avis consultatif du Parlement européen, puis du comité économique et social de l'Union européenne, et un vote à l'unanimité au Conseil de l'Union européenne. Cette initiative est bienvenue dans la mesure où elle sécurise l'ensemble normatif constitué par l'articulation entre le droit européen et le droit national.

Ce texte intervient sous présidence française de l'Union européenne, après avoir auditionné notamment les spécialistes de la Représentation permanente et du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), nous vous proposons un avis politique qui pourra être pris en compte par la Commission européenne, dans le cadre de l'appel à contributions qu'elle a organisé sur ce texte, afin d'attirer son attention sur l'importance de son adoption rapide.

De portée limitée au seul terminal de Coquelles, dans le Pas-de-Calais, assimilable à tous points de vue et notamment en matière contrôle des voyageurs à un « port sec », cette modification de la directive va dans le sens de la reprise des échanges, après les restrictions dues à la crise sanitaire, de la résilience économique et sociale d'opérateurs durement éprouvés par la crise, et du développement de l'emploi dans la région. Elle répond aussi à une préoccupation de concurrence équitable et à une demande forte des salariés et des syndicats de la principale entreprise concernée.

Elle ne s'étend pas au transport ferroviaire, qui restera exclu du champ du *duty free* conformément aux autres règles européennes actuelles.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Voilà, mes chers collègues, ce que nous souhaitons porter à votre connaissance. Cet avis politique est clair : il vient renforcer les dispositions de la directive. Nous sommes en parfait accord avec la position de la commission des finances du Sénat, il y a quelques mois, sur le collectif budgétaire.

Dans notre intervention, nous avons évoqué la problématique du transport ferroviaire. Je tenais à préciser qu'en l'espèce, le train reliant la France au Royaume-Uni est un train dans lequel l'on est obligé d'aller une fois que l'on a acheté son billet ; il n'est ainsi pas possible d'utiliser ce même billet à des fins frauduleuses pour accéder à la zone de *duty free* sans véritablement voyager. La situation est donc bien différente de celle des voyageurs

empruntant d'autres trains transfrontaliers ou qui traversent la frontière de l'Union européenne.

C'est en raison de ce risque de fraude que la proposition de directive n'admet que cette exception, et ne s'étend pas à d'autres cas d'espèce comme pourraient le revendiquer certains États membres. La Commission européenne ne transigera pas : le risque de fraude est trop important.

**Mme Pascale Gruny.** – Quel est le volume de chiffre d'affaires généré par ces transactions ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – De mémoire, il s'agissait d'un ordre de grandeur d'environ 250 millions d'euros, avant la crise de la Covid, répartis entre les différents opérateurs cités plus haut. Ces chiffres, représentant un volume conséquent, correspondent au *duty free* français. En réalité, nous ne savons pas exactement le montant que cela représente car cette somme est assujettie au secret fiscal.

**M. Jean-Yves Leconte.** – En quoi la portée de la directive vient modifier l'ordre juridique existant, dans la mesure où des aménagements avaient déjà été prononcés en faveur d'Eurotunnel ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Une application souple du droit européen avait permis la réouverture du *duty free* côté français pour les transits entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Cette réouverture ne s'était concrétisée qu'après la saison touristique. Aujourd'hui Eurotunnel a appelé les gouvernements à stabiliser et officialiser cette situation. En l'état actuel du droit, rien ne garantit à Eurotunnel l'accès au *duty free*. La directive spécifique qui nous a été présentée, va ainsi permettre d'inscrire dans le droit européen la prise en compte du cas spécifique d'Eurotunnel.

**M. Pierre Cuypers** – De mémoire, nous nous étions rendus le 6 janvier 2021 sur le sol britannique. A ce moment-là, nous espérions trouver des commerces ouverts. Or, cela n'avait pas été le cas ! Quelle perte gigantesque ! Peut-être serait-il intéressant d'organiser un nouveau déplacement dans la mesure où un certain nombre de questions restent en suspens.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous avons pour idée de réaliser un déplacement au Royaume-Uni et en Irlande fin 2021. Seulement, ce dernier a été « malmené » en raison du contexte sanitaire. Si la situation s'améliore, nous pourrions réitérer notre projet et emprunter à ce moment-là le tunnel sous la Manche.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ** – L'entrée en vigueur de cette directive est-elle immédiate ou bien repoussée à 2028 par exemple ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le but de cette adoption rapide est de permettre la mise en œuvre quasi-immédiate de la directive, pour stabiliser au plus vite cet état de fait. Actuellement, les zones sont ouvertes. Si un accord au Conseil est trouvé, l'entrée en vigueur de la directive pourra se faire très rapidement car le Parlement a rendu un avis favorable sur la question et la Commission s'est elle aussi prononcée en faveur de son adoption. Cela peut aller très vite !

**M. Patrice Joly.** – Je souhaiterais ajouter deux éléments complémentaires à ces débats. D'une part, je voudrais insister de nouveau sur la part importante que représentent ces transactions dans le chiffre d'affaires des opérateurs précités – près de 40 % du chiffre



d'affaires d'Eurotunnel notamment. D'autre part, les *duty free* sont des éléments déclencheurs du voyage : les achats génèrent de l'activité ferroviaire. Il faudrait que la directive soit adoptée au plus vite, c'est-à-dire avant la fin de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

*La commission des affaires européennes adopte l'avis politique qui sera adressé à la Commission européenne.*



*Jeudi 17 février 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM(2021) 731 final, et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, COM(2021) 734 final (refonte) – Avis politique et proposition de résolution européenne de M. Jean-François Rapin et de Mme Laurence Harribey**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, lors de sa réunion du 27 janvier dernier, le groupe de travail « subsidiarité » de notre commission avait conclu à la nécessité d'examiner plus avant la conformité de la proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique (COM [2021] 731 final) au principe de subsidiarité. Et, comme vous le savez, nous avons été chargés de procéder à ce contrôle approfondi avec Laurence Harribey.

Par cohérence, nous avons cependant décidé d'analyser l'ensemble du paquet législatif relatif à la démocratie européenne.

Cet ensemble d'initiatives législatives résulte de la communication de la Commission européenne du 3 décembre 2020, relative à un plan d'action pour la démocratie européenne. Dans ce document d'orientation, cette dernière rappelait que « la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux sont les fondements sur lesquels repose l'Union européenne ».

Elle constatait simultanément que la démocratie « ne saurait être tenue pour acquise », mais qu'elle doit être cultivée et défendue dans un contexte où elle se heurte à la « montée en puissance des extrémismes », à la « perception d'un fossé entre le peuple et ses représentants élus » et à la transformation numérique qui, si elle peut favoriser l'engagement civique, facilite également les cyberattaques, les campagnes de désinformation et les tentatives de manipulation des scrutins.

En conséquence, le plan d'action pour la démocratie européenne vise à « renforcer la résilience des démocraties de l'Union européenne face aux défis qui se posent », grâce à plusieurs initiatives législatives.

Dans ce cadre, le 25 novembre 2021, la Commission européenne a présenté un ensemble de textes relatifs à la démocratie européenne comprenant une proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, une proposition de refonte du règlement (UE, EURATOM) n° 114/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014, qui régit à l'heure actuelle le statut et le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, ainsi qu'une proposition de refonte de la directive 93/109/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et de l'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union

résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants et une proposition de refonte de la directive 94/80/CE ayant le même objet pour les élections municipales.

Il me semblait pertinent de permettre à notre commission de s'exprimer sur ce dossier en temps utile, alors que le Gouvernement souhaite manifestement aller vite sur ce dossier. D'autant plus que ce travail s'inscrit dans la continuité de notre rapport d'information sur les listes transnationales et les candidats en tête de liste au Parlement européen, que notre commission avait adopté, le 1<sup>er</sup> juillet dernier.

Si les propositions de refonte des directives n'appellent pas d'observation spécifique, car elles visent à procéder à un « toilettage » juridique ne bouleversant pas leurs dispositifs respectifs, les propositions de règlement justifient un examen attentif de notre commission. Cet examen nous conduit à vous proposer non un avis motivé au titre du contrôle de subsidiarité, mais un avis politique et une proposition de résolution européenne (PPRE), respectivement destinés à la Commission européenne et au Gouvernement, afin d'influer sur les négociations en cours.

Je vais d'abord laisser notre collègue Laurence Harribey présenter l'état de notre réflexion sur la proposition de règlement relatif à la transparence de la publicité politique avant de faire le point sur la proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Première observation, en France, le droit en vigueur encadre précisément les modalités de publicité politique et de propagande électorale, interdisant même cette dernière pendant certaines périodes électorales jugées sensibles. Ainsi, l'utilisation à des fins de propagande électorale de toute publicité commerciale par voie de presse ou par tout autre moyen de communication audiovisuelle pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la fin du scrutin est interdite (article L. 52-1 du code électoral). Il en va de même en tout temps pour les émissions publicitaires à caractère politique (article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).

Dans la presse (y compris la presse en ligne), « tout article de publicité à présentation rédactionnelle (politique ou non) doit être précédé de la mention “publicité” ou “communiqué” » (article 10 de la loi du 1er août 1986 portant réforme juridique de la presse), « toute publicité doit être identifiée comme telle » et doit rendre clairement identifiable la personne physique ou morale pour le compte de laquelle elle est « réalisée ».

Enfin, rappelons que la législation française a posé récemment un cadre destiné à lutter contre la manipulation de l'information en ligne, quel qu'en soit le vecteur (article de presse en ligne, publicité politique en ligne, etc.). Pour rappel, pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la fin du scrutin concerné, les plateformes en ligne dépassant un certain seuil de visiteurs (plus de 5 millions par mois), doivent informer ces derniers sur l'identité de la personne pour le compte de laquelle l'information a été publiée, sur l'utilisation prévue de ses données personnelles et sur le montant de la rémunération perçue au titre de la publication de cette information. De plus, ces informations doivent être rendues disponibles dans un registre mis à disposition du public (article L. 163-1 du code électoral).

En revanche, il convient de prendre en compte le fait que ce cadre normatif n'existe pas aujourd'hui dans tous les États membres. Dans les faits, les législations sont très

variables et parfois assez fragmentaires. Or, à l'heure d'une numérisation croissante des campagnes de publicité politique et des stratégies électorales, cette divergence des législations entre les États membres de l'Union européenne constitue une fragilité à l'égard des tentatives de manipulation de plus en plus fréquentes des comportements électoraux des citoyens.

La proposition de règlement examinée vise donc à établir des normes européennes harmonisées en matière de publicité politique. Elle a deux principaux objectifs :

– premier objectif : définir des règles européennes harmonisées pour encadrer les services de publicité à caractère politique, sur le fondement de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif à l'établissement et à l'approfondissement du marché intérieur, lequel nous avait initialement interpellés ;

– second objectif : encadrer l'utilisation des techniques de ciblage et d'amplification à des fins politiques, sur le fondement de l'article 16 du TFUE relatif à la protection des données personnelles (article 12).

Au titre du premier objectif, la proposition de règlement institue une « chaîne de responsabilités » applicable aux prestataires de services chargés d'élaborer les publicités politiques, mais également aux commanditaires de ces publicités, appelés « parraineurs » dans le texte, et enfin aux acteurs chargés de la diffusion des publicités politiques, appelés « éditeurs de publicité politique », qu'ils soient une radio, une télévision ou encore un réseau social. En tant que membre de la commission d'enquête sur la concentration des médias, je témoigne du fait que ceux-ci tendent à oublier cet aspect, dans la mesure où ils ne se considèrent pas comme éditeurs, mais plutôt comme diffuseurs. Nous observons ainsi une évolution de fond plaçant chaque acteur au sein de la même chaîne de responsabilités. Lorsque j'ai soulevé cette question à l'adresse du directeur de Facebook dans le cadre de la commission d'enquête, celui-ci est apparu quelque peu embarrassé.

Les principales obligations imposées par le texte reposent logiquement sur les prestataires de services. Je veux citer les plus importantes :

– une obligation de déclaration de leurs publicités politiques (article 5) ;

– une obligation de tenue des registres recensant leurs activités de publicité politique (article 6) ;

– l'accompagnement obligatoire de chaque annonce publicitaire par un certain nombre d'informations (regroupées dans un « avis de transparence ») permettant aux citoyens de comprendre qu'il s'agit d'une publicité politique et d'en identifier « le parraineur », à savoir la personne qui en bénéficie (article 7) ;

– une obligation de transmission des informations relatives au contenu de la publicité, au montant perçu au titre de cette activité et à son « parraineur » non seulement aux autorités nationales de contrôle, mais également à des « entités intéressées » qui en font la demande : chercheurs agréés, organisations non gouvernementales habilitées, « acteurs politiques », etc. (article 11) ;

– et une obligation, pour les prestataires établis dans un pays tiers, de désignation d'un représentant légal dans l'Union européenne (article 14).

Les « parraineurs » de ces publicités politiques, c'est-à-dire leurs commanditaires, seraient soumis à l'obligation de déclaration précitée et devraient accepter que des informations les concernant soient transmises par les prestataires de services agissant pour leur compte, aux autorités de contrôle ou aux « entités intéressées ». En tant que « parraineurs » d'une annonce publicitaire ou d'une campagne publicitaire politique, les candidats aux élections nationales ou locales et les partis politiques nationaux seraient donc soumis à ces obligations (articles 5, 11 et 13).

Quant aux « éditeurs de publicité à caractère politique », ils devraient s'assurer de diffuser une publicité politique avec l'ensemble des informations précitées et, si ces dernières faisaient défaut, s'abstenir de diffuser la publicité concernée (article 7), à l'instar des sous-traitants. Ils devraient également prévoir des mécanismes permettant aux particuliers de signaler une annonce publicitaire qui ne respecterait pas les dispositions des articles précédents (article 9).

Au titre du second objectif, la proposition de règlement interdirait le recours aux techniques de ciblage et d'amplification impliquant un traitement de données à caractère personnel à des fins politiques, sauf exception strictement encadrée, et garantirait, là encore, aux « entités intéressées » qui en font la demande, la transmission d'informations (article 13).

Enfin, la liste des informations transmises pourrait être modifiée par la seule Commission européenne, par la voie d'actes délégués prévus à l'article 290 du TFUE (articles 7, 12 et 19). Il est précisé que la Commission pourrait procéder à ces modifications « à la lumière de l'évolution technologique », de « l'évolution du contrôle exercé par les autorités compétentes et des orientations en la matière publiées par les organismes compétents ». Au motif de la rapidité d'évolution sur ces sujets, la Commission européenne recevrait ainsi une capacité déléguée, ce qui nous interroge même si les actes délégués font l'objet d'un contrôle *a posteriori*.

Comme rappelé par le président Rapin, nous avons d'abord contrôlé ce texte sous l'angle de sa compatibilité avec le principe de subsidiarité, posé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole II annexé aux traités, avec trois questions principales : la proposition de règlement est-elle nécessaire ? Est-elle fondée sur une base juridique pertinente ? Son dispositif est-il proportionné aux objectifs poursuivis ?

Au terme d'un examen approfondi, nous répondons par l'affirmative à ces questions, tout en souhaitant émettre plusieurs observations qui sont mentionnées dans les projets d'avis politique et de proposition de résolution qui vous ont été transmis.

En effet, à la suite du constat que j'ai déjà effectué, nous pouvons considérer comme regrettable l'absence d'association des Parlements nationaux à l'élaboration de cette réforme, mais nous devons aussi reconnaître que cette réforme répond à une nécessité face aux tentatives de manipulations des scrutins et institue un cadre juridique européen plus protecteur pour les citoyens, ce qui nous paraît important. Si la France s'appuie sur une législation précise et protectrice, il n'en est pas de même dans tous les États de l'Union européenne. Or, une potentielle manipulation par des prestataires de services s'inscrit dans le champ d'application du double principe de la libre prestation de services et du libre établissement. Cela signifie que des personnes installées dans un autre État membre de l'Union européenne, mais provenant d'un pays tiers, peuvent bénéficier de la reconnaissance mutuelle, et donc de la libre prestation de services. Sur ces bases, la constitution d'un cadre juridique européenne encadrant la manipulation est préférable.

Par ailleurs, si la pertinence de la base juridique choisie, à savoir l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'établissement et à l'approfondissement du marché intérieur, pouvait susciter de légitimes interrogations, la proposition de refonte du règlement n° 114/2014, pour l'essentiel de son dispositif, régle effectivement des prestations de service rattachées au marché intérieur et non l'organisation des scrutins.

Bien sûr, des obligations nouvelles seraient imposées, par « effet de bord » pourrait-on dire, aux candidats aux élections nationales ou locales et aux partis politiques nationaux en tant que « parraineurs » de publicité politique. Le Gouvernement a assuré vos rapporteurs de sa vigilance sur ce point.

Toutefois, et c'est la première observation développée dans nos projets d'avis politique et de proposition de résolution européenne, nous souhaitons que la proposition de règlement soit explicitement complétée afin d'y prévoir que les nouvelles obligations imposées aux « parraineurs » de publicité politique n'aient pas d'incidence sur les périodes de campagne électorale, sur les périodes d'interdiction de la publicité politique, ou encore sur la définition des partis politiques nationaux, qui relèvent de la seule compétence des États membres. Si les considérants en font mention, il apparaît nécessaire que le texte du règlement l'énonce également.

Nous souhaitons aussi attirer l'attention de la Commission européenne et du Gouvernement sur la nécessité de préciser la rédaction non aboutie de certaines définitions du texte qui nuit à la compréhension de ce dernier et pourrait fragiliser sa mise en œuvre. Ainsi, alors que la diffusion d'une publicité politique serait désormais conditionnée à la production d'un « avis de transparence » par le prestataire, la liste des informations contenues dans cet avis n'est pas strictement fixée, certaines informations pouvant être transmises « le cas échéant ». Il convient de mettre fin à cette incertitude.

Enfin, comme nous l'aurions fait dans un avis motivé, nous considérons disproportionnée la délégation prévue pour permettre à la seule Commission européenne de fixer la liste des informations qui seraient transmises par les prestataires de services de publicité politique, par la voie des actes délégués prévus à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

En effet, les actes délégués sont en principe « des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif ». Or, en l'espèce, la délégation prévue concernerait bien des éléments essentiels de ces dispositions législatives et priverait les parlements nationaux de toute possibilité de contrôle à leur sujet.

Je vous remercie et laisse de nouveau la parole au co-rapporteur, le président Jean-François Rapin.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Après les explications de notre collègue, je veux vous dire quelques mots sur la proposition d'actualisation du règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (COM [2021] 734 final)).

Pour rappel, selon les traités, et plus particulièrement l'article 10 du traité sur l'Union européenne (TUE), les partis politiques européens « contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union ».

En réalité, comme nous l'avons souligné dans notre rapport paru en juillet dernier, ces partis politiques européens sont aujourd'hui des acteurs peu connus des citoyens et leur contribution au débat démocratique européen est sans doute perfectible.

Pourtant, force est de constater que le Parlement européen continue à travailler à la reconnaissance des listes transnationales et des candidats en tête de liste ou *Spitzenkandidaten*. Or cette reconnaissance, sans même garantir une européanisation de l'élection au Parlement européen, aurait pour conséquence de transférer le choix du président ou de la présidente de la Commission européenne, du Conseil européen vers ces partis politiques européens.

Cela n'est pas l'objet du présent règlement, mais je voulais attirer l'attention de notre commission sur ces débats qui occupent les échanges en cours au sein de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Comment définit-on un parti politique européen ? En pratique, le statut et les modalités de financement de ces partis, tout comme celui des fondations politiques européennes, sont régis par le règlement du 22 octobre 2014 précité. Un parti politique européen est une alliance politique qui, selon les termes de ce règlement, constitue « une coopération structurée entre partis politiques et/ou citoyens qui poursuit des objectifs politiques et est enregistrée auprès de l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes ». La reconnaissance d'une telle alliance comme parti politique européen est conditionnée au respect de plusieurs critères :

- avoir son siège dans un État membre de l'Union européenne ; avoir participé aux élections du Parlement européen ou avoir annoncé publiquement son intention de participer aux prochaines élections ;

- ne pas poursuivre de but lucratif ;

- avoir une certaine représentativité : elle ou ses partis membres, dans au moins un quart des États membres, doivent être représentés par des députés au Parlement européen, dans les parlements nationaux ou dans les assemblées régionales et avoir réuni au moins trois pour cent des votes exprimés dans chacun de ces États membres aux dernières élections au Parlement européen ;

- enfin, ces alliances politiques doivent respecter les valeurs de l'Union européenne énoncées à l'article 2 du TUE, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'Homme.

À l'heure actuelle, dix partis politiques européens ont été enregistrés. Comment ces partis peuvent-ils être financés ? Une fois enregistré, un parti politique européen peut recevoir des dons de personnes physiques ou morales, à hauteur de 18 000 euros par an et par contributeur, mais les contributions de ses membres ne doivent pas dépasser 40 % de son budget annuel. Sur ce point, le régime de financement des partis politiques européens est très libéral au regard de celui des partis politiques français, qui, eux, ne peuvent bénéficier d'un financement par des personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques.



Les partis politiques européens peuvent également demander un financement du budget général de l'Union européenne, ce dernier ne devant alors pas dépasser 90 % des dépenses remboursables annuelles inscrites à son budget. Pour en bénéficier, ils doivent respecter les conditions exigées lors de leur enregistrement. Ils ne peuvent en revanche recevoir ni de dons anonymes ni de dons en provenance d'un État membre, d'un pays tiers ou d'une personne morale qui siège dans ce dernier (autorité publique, entreprise publique ou entité privée). Une autorité indépendante veille au respect de ces conditions, décide de l'enregistrement des partis politiques européens et tient à jour le registre qui les recense. Cette autorité peut également prendre des sanctions à leur encontre s'ils ne respectent plus les règles précitées de représentativité, de gouvernance, ou de financement. Dans les cas les plus graves, elle a même la possibilité de radier ces partis du registre des partis politiques européens.

Je signale à ce stade que ces règles sont également valables pour les fondations politiques européennes.

Quel est l'objectif de la réforme envisagée ? La proposition de refonte de ce règlement vise à actualiser le droit applicable aux partis politiques européens et aux fondations politiques européennes avec un quadruple objectif.

En premier lieu, la proposition souhaite conforter le respect des valeurs de l'Union européenne par les partis politiques européens, qui devraient désormais formaliser cet engagement par la production d'une déclaration écrite et « veiller » à ce qu'il en soit de même au sein de leurs partis membres (article 3).

En deuxième lieu, la proposition vise à préciser la gouvernance des partis politiques européens en leur demandant de prévoir des règles destinées à assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein de leurs statuts et de présenter des « éléments probants » démontrant leurs efforts en ce sens s'ils souhaitent bénéficier d'un financement de l'Union européenne (articles 4 et 21).

En troisième lieu, les partis politiques européens seraient autorisés à utiliser leurs ressources pour intervenir dans des campagnes référendaires concernant la mise en œuvre des traités européens (article 24).

En quatrième et dernier lieu, la proposition tend à assouplir les règles de financement des partis politiques européens, d'une part, en augmentant à 95 % le plafond possible du financement de l'Union européenne dans leurs dépenses remboursables et, d'autre part, en les autorisant à recevoir des contributions financières de partis membres ayant leur siège dans un pays appartenant au Conseil de l'Europe (ces dernières contributions ne devant pas excéder 10 % des contributions totales versées par les membres du parti politique européen concerné) (article 23).

C'est sur ce dernier point, mes chers collègues, que nous souhaitons avertir la Commission européenne et le Gouvernement. En effet, s'ils veulent participer à la confrontation d'idées à l'échelon européen tout en obtenant la confiance des électeurs, les partis politiques européens doivent non seulement assurer une réelle transparence de leurs financements, mais également rejeter tout mode de financement qui menacerait – en réalité ou en apparence – leur liberté d'action et leur indépendance.

L'avis politique et la proposition de résolution européenne demandent donc clairement le retrait de cette possibilité de financement par des partis originaires de pays tiers

appartenant au Conseil de l'Europe. Cette possibilité ne semble vraiment pas pertinente au regard du risque d'ingérence étrangère. Paradoxalement, le texte visant à écarter ces ingérences instituait lui-même une forme d'ingérence. Je vous remercie.

**M. André Gattolin.** – Un niveau de détail trop fin peut devenir contre-productif. Par exemple en France, depuis le renforcement du temps de parole par le CSA, l'équilibre s'évalue par émission, ce qui devient totalement stupide. Sur une émission thématique consacrée à l'environnement, les dirigeants de services publics tels que la présidente de Radio France, Mme Veil, témoignent du fait qu'ils ne peuvent inviter que des représentants politiques à proportion. Au bout du compte, ils n'en invitent plus. L'émission *Les informés* sur France Info, initialement construite avec un mélange d'experts, de personnel politique et de journalistes, a ainsi supprimé les interventions politiques.

Les médias de service public, au regard des exigences sur l'égalité du temps de parole, qui ne s'apprécient plus globalement ou sur des tranches horaires de retransmissions et deviennent trop compliquées à gérer, considèrent qu'il est plus facile d'exclure le personnel politique des émissions. Il m'est arrivé de soutenir une loi et d'en entendre parler sur tous les plateaux de télévision, sans pour autant y être invité pour en discuter. Ces situations constituent des aberrations, renforcées par le fait que le texte de loi n'a parfois pas même été consulté par ceux qui en parlent.

La même problématique apparaît sur les réseaux sociaux. Depuis deux mois, Facebook m'interdit de mettre en avant un article, car mon titre est celui d'une personnalité politique. Or il ne s'agit pas d'un point de vue électoral dans lequel j'exprimerais « M. Macron est formidable tandis que M. Zemmour est idiot », mais de la traduction d'une activité politique sans aucune référence à mon appartenance. Facebook ne vérifie pas si ma publication correspond à un propos de campagne ou plutôt à une information relayée. Nous autres, les politiques, allons perdre l'accès aux réseaux sociaux, qui ne détournent pas la loi, mais simplement ne l'appliqueront pas. Par ailleurs, je note que l'audience sur Facebook peut être amplifiée pour 10 euros.

Les partis politiques européens sont du vent. Des personnes se réunissent pour rédiger un manifeste que les partis politiques associés ne promeuvent pas et ne respectent pas non plus. Les partis politiques européens sont un instrument détourné pour recevoir des moyens pour les familles politiques et les futurs groupes. Je trouve particulièrement inconcevable que des partis politiques en concurrence dans les élections européennes atterrissent dans le même groupe politique, qui implique leur accord mutuel sur les grandes orientations politiques définies dans ce programme. En France, aucune promotion de cette appartenance n'est effectuée. Certes, les sommes de financement des fondations politiques ne sont pas considérables. Les fondations politiques européennes ont un poids, un volume et des moyens plus importants que les fondations françaises. Les fondations allemandes, qui ouvrent des bureaux dans chacun des pays européens et dans le monde, sont dotées dans des proportions beaucoup plus importantes que les fondations françaises. Soumise au devoir de réserve, une fondation politique nationale n'a pas le droit de participer au débat électoral en période de campagne.

En l'espèce, aucune règle n'est établie. Les principales familles politiques se sont dotées d'un moyen totalement discrétionnaire, utile, mais inefficace.

Pour un militant ou un soutien d'un parti politique, il est impossible d'adhérer directement à un parti politique européen. Le seul moyen indirect est d'adhérer à l'un des

partis membres. Je suis adhérent de l'ALDE, car le groupe qui me représente au sein de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est adhérent de l'ALDE. Il serait souhaitable de pouvoir adhérer directement à un parti européen, sans passer par une formation et des règlements nationaux.

Nous vivons dans l'illusion de la construction d'un débat public européen. Si nous voulions de vrais partis politiques européens, il serait nécessaire que les adhérents en fassent la publicité dans leur propagande électorale et s'engagent à présenter les grandes lignes du programme commun, transverse aux pays membres. À défaut, cela servira seulement à récupérer des sous pour les grands groupes.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cela dépend des partis : il est possible de devenir adhérent direct du parti socialiste européen (PSE).

Je vous remercie pour votre vigilance sur ce sujet très important et même majeur de la démocratie européenne. Cela renvoie aux travaux que nous menons actuellement avec Philippe Bonnacarrère dans la mission sur la judiciarisation de la vie politique, notamment sur la façon dont le droit européen peut impacter le droit national, sans que nous nous en rendions compte.

En 2019, le Conseil d'État, à la demande du Gouvernement, a rendu un avis autorisant les partis politiques européens à participer et à financer les campagnes pour les élections européennes en France. Nous avons construit un schéma de financement de la vie politique en France relativement cohérent et étanche : seuls des partis politiques et des personnes physiques – depuis 2017, soit de nationalité française, soit résidentes en France – peuvent apporter leur financement. Avec l'avis du Conseil d'État et le droit européen, les partis politiques européens peuvent participer au financement des élections européennes. Les partis politiques sont de grandes foires, car les montants de dons en cause sont bien plus importants, et des personnes morales peuvent également apporter leur financement. En définitive, le schéma étanche susmentionné explose dans le cadre des élections européennes. Compte tenu de la date de publication de l'avis du Conseil d'État, seulement quelques semaines avant les élections, cela n'a pas emporté de conséquences lors de la dernière échéance électorale concernée.

Vous avez eu raison de citer l'élargissement aux membres du Conseil de l'Europe car il est scandaleux. Il était déjà scandaleux que, pour les élections européennes, n'importe quelle personne morale – y compris un État membre – puisse parfaitement financer un parti politique.

Il me semble que les considérants comportent une erreur dans la définition des partis politiques européens. La condition de représentativité est alternative et non cumulative : soit la présence dans les parlements, soit l'obtention de suffrages. En outre, la référence réglementaire est inexacte : il ne s'agit pas du 114, mais du 141. Pour le reste, je partage parfaitement votre avis.

Je formulerais deux demandes. Premièrement, toute personne ayant le droit de voter dans son État membre devrait être autorisée à financer la campagne de l'élection à laquelle il participera dans le pays considéré. Aujourd'hui, des États membres de l'Union européenne interdisent le financement de campagnes électorales à des étrangers. Il en découle une situation où la personne peut voter, peut présenter sa candidature, mais ne peut pas financer personnellement la campagne en raison de sa nationalité étrangère. C'est pourquoi je

suggère d'ajouter une ligne : tout ressortissant de l'Union européenne qui devient électeur doit pouvoir participer au financement des campagnes électorales, municipales et européennes, dans les mêmes conditions qu'un ressortissant du pays.

**M. Jean-François Rapin, président.** – C'est une question que nous pourrions effectivement intégrer à la PPRE. De fait, l'hypothèse des listes transnationales, même non intégrales, impliquera nécessairement des candidats étrangers. Dans l'hypothèse où l'option que proposait notre rapport était retenue, à savoir la proposition de bribes de listes transnationales avec des ressortissants de l'Union européenne résidant dans différents États tiers, ces derniers auront aussi la possibilité d'y financer la campagne électorale et le feront en pratique. Une participation financière des candidats est toujours demandée, dès lors qu'ils figurent sur la liste.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Tel n'est pas le cas dans la situation actuelle. Dans certains États membres, un candidat ne peut pas financer sa propre campagne. Il est contraint de verser l'argent par un intermédiaire. Nous devons demander que toute personne disposant du droit de vote au titre de ressortissant de l'Union européenne puisse participer au financement des campagnes dans les mêmes conditions qu'un ressortissant du pays considéré.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Ce serait en effet plus cohérent, dès lors que les ressortissants de l'Union européenne vivant dans un pays tiers de l'Union européenne peuvent se présenter aux élections municipales et européennes.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ensuite, je suis attaché à résoudre un problème récurrent lors des élections européennes : les échanges d'information ayant pour but d'empêcher les doubles votes sont inopérants, en raison des changements de noms et des différences d'états civils d'un pays à l'autre. En outre, des erreurs apparaissent concernant la nature des élections : les listes envoyées ne sont pas toujours celles demandées. Prenons l'exemple d'une personne qui vote aux élections européennes en République tchèque avant le scrutin français. Les autorités tchèques transmettront la prise en compte de son vote aux autorités françaises et le consulat la retirera de la liste alors que cette personne n'a en fait pas voté sur les listes tchèques.

Je suggère de modifier ainsi l'article 13 de la proposition de directive relative aux élections européennes : « Lorsqu'un État membre d'origine prend, en conformité avec la législation nationale, les mesures appropriées afin d'éviter le double vote et la double candidature de certains de ses ressortissants », il conviendrait de demander une notification systématique à la personne concernée et un signalement des voies de recours dans la législation nationale. La possibilité de recours pourrait s'appuyer sur la constatation que la personne ne figure plus par erreur sur une liste électorale le jour même de l'élection ou sur la constatation de l'absence de vote de sa part, en vue d'être rétablie dans ses droits. Ce point réclame une grande vigilance, car des personnes souhaitant voter sont privées de l'exercice de ce droit dans le cadre d'élections européennes.

Je vous demande donc d'ajouter ces deux points dans la résolution européenne, même si je crois qu'au moins une des propositions de directive n'était pas intégrée dans la PPRE.

Nous avons déjà évoqué le sujet dans les travaux que j'avais menés avec Fabienne Keller. Voter deux fois aux élections européennes dans deux pays différents

constitue un délit pour lequel le Code électoral prévoit deux ans d'emprisonnement et 13 000 euros d'amende.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous pourrions en effet présenter une rédaction complémentaire à cet effet.

**M. André Gattolin.** – Pour ma part, je suis favorable à remplacer la référence au « Conseil de l'Europe » par un renvoi aux « pays membres de l'Union européenne », en ouvrant aux pays en procédure avancée d'adhésion. Nous avons eu le problème avec la Croatie.

**M. Jean-Yves Leconte.** – La décision du Conseil d'État répondant à une question du Gouvernement sur la capacité des partis politiques européens à financer les campagnes constitue une vraie brèche par rapport au système étanche que nous tentons de construire. Cela est déjà problématique. Compte tenu de l'avis du Conseil d'État, nous serions même en droit de soulever la question de la subsidiarité sur le financement des partis politiques européens. Je serais plus radical que vous, car cela pose une vraie difficulté quand le financement provient de personnes morales.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Cela nécessite un changement de l'état du droit électoral européen. Nous ferions en quelque sorte une ingérence inversée.

**M. André Gattolin.** – Dans d'autres pays européens, le financement des partis politiques par les personnes morales n'est absolument pas interdit, au contraire de la France. Nous ne pouvons pas imposer le droit français à l'échelle européenne.

**M. Jean-François Rapin, président.** — Cela fait partie des éléments qui seraient problématiques dans l'hypothèse de listes transnationales globales.

**M. André Gattolin** – Pour autant, cela ne nous empêche pas de mentionner que nous préférierions une application à l'échelle européenne de normes calquées sur celles de la France, au détriment de celles aujourd'hui en vigueur.

**M. Jean-François Rapin, président.** — Comme Jean-Yves Leconte et Didier Marie, je serais prêt à aller plus loin, et à renforcer le dispositif, sachant que les personnes morales peuvent financer un parti selon le droit électoral européen, à hauteur de 18 000 euros, mais pas d'après le droit français.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Il s'agit d'une forme d'alerte, qu'il me semble important de formuler.

**M. André Gattolin.** – Au Royaume-Uni, sorti de l'Union européenne, une polémique est née sur le financement du parti conservateur par des entreprises et des oligarques russes. Nous pouvons de même nous poser la question au sujet des personnes morales intervenant en Allemagne dans le financement de la vie politique.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Donnons-nous quelques minutes, car il convient vraisemblablement de rédiger un alinéa complémentaire, dans la mesure où notre ajout se situe hors du champ des propositions de directive. Le débat est intéressant et j'ajoute que le sujet est en arrière-plan des discussions sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui se tient en ce moment.

**M. André Gattolin.** – A-t-on regardé l'articulation opérée entre fondation politique européenne et parti politique européen ? En France, nous suivons des règles très strictes, avec deux comptes séparés et des modes de financement distincts. Les fondations ne participent en aucune manière aux campagnes, elles sont détachées du parti politique ou du courant auxquelles elles font référence.

J'ai le souvenir que le parti Veritas n'avait pas été créé avec une partie de la droite pour développer des idées, mais majoritairement pour nourrir une structure un peu hétérogène de partis nationalistes. Je crois utile d'apporter des précisions, car les fondations européennes ont vocation à animer les idées politiques hors élection, mais pas à devenir un instrument de campagne au moment des élections européennes.

Il serait intéressant d'auditionner dans cette commission les responsables principaux des familles politiques européennes ou des fondations. Ils sont presque tous basés en Belgique.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Sur la proposition de M. Jean-Yves Leconte, je vous propose d'ajouter à la PPRE l'alinéa suivant : « Tout citoyen de l'Union européenne qui est inscrit sur les listes électorales de son État membre de résidence pour les élections européennes ou municipales, doit pouvoir participer au financement de la campagne électorale d'un candidat à ces élections dans les mêmes conditions qu'un ressortissant de cet État membre ».

Et en réponse à ses remarques sur l'article 13 de la proposition de directive : « En cas de décision favorable de l'État membre de résidence d'un citoyen de l'Union à sa demande d'inscription sur la liste électorale pour voter aux élections européennes au titre de l'article 11 de la directive 93/109/CE, l'État d'origine informe son ressortissant des mesures appropriées qu'il prend en conséquence et des voies de recours possibles ».

**M. André Gattolin.** – Je trouve que nous nous situons trop en réaction aux textes sans avoir préalablement une philosophie, ce qui n'aide pas le Gouvernement et la position française. Le ministère que j'ai contacté semble débordé sur le sujet. Il n'a pas de philosophie et cela représente un réel problème.

Comme nous travaillons de façon multipartite et en bonne entente, il conviendrait de nous demander de quelle nature est la problématique posée et à quoi elle pourrait servir, alors que nous en sommes réduits à discuter de la subsidiarité ou à adopter des avis politiques tardivement. Heureusement que nous avons élaboré un rapport d'information sous la houlette de Simon Sutour, sur les actes délégués, par exemple...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous avons déjà effectué ce travail sur les partis politiques européens avec Fabienne Keller quatre ans auparavant.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Sur la recommandation de Didier Marie, nous pourrions également ajouter un alinéa, après les *considérants*, « [...] *s'interroge sur l'opportunité de maintenir la possibilité pour les partis politiques européens d'être financés par des personnes morales, au regard de l'objectif poursuivi de préserver l'intégrité des élections contre toute tentative de manipulations de ces dernières* ».

*La commission des affaires européennes adopte la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.*





*Mardi 22 février 2022*

- Présidence de MM. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes et de Stéphane Le Rudulier, vice-président de la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Audition de M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge français à la Cour de justice de l'Union européenne**

**M. Stéphane Le Rudulier, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) depuis 2006.

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à venir vous exprimer devant la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique et devant la commission des affaires européennes.

Je vous prie d'excuser l'absence de la présidente de notre mission d'information, notre collègue Cécile Cukierman, qui est retenue en ce début d'après-midi. Elle prendra, bien sûr, connaissance de nos échanges, qui font l'objet d'une captation vidéo et qui seront consultables sur le site internet du Sénat.

Notre mission d'information s'intéresse à la place, qui lui semble grandissante, prise par les juridictions, nationales et européennes, dans la production de la norme et dans la prise de décision publique et à ses conséquences sur le fonctionnement de notre démocratie. Nous réfléchissons aux nouveaux mécanismes de dialogue et de régulation qui pourraient éventuellement être mis en place pour surmonter les tensions ou les incompréhensions qui naissent parfois entre les juges et les politiques, dans le respect de l'indépendance des magistrats.

Il s'agit d'enjeux importants en matière d'équilibre des pouvoirs, de droits fondamentaux et de libertés publiques. Il nous faut trouver un équilibre entre responsabilité des politiques et responsabilité des juges, pour consolider notre État de droit. Les juges doivent pouvoir travailler en toute indépendance et de manière efficace.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a notamment pour mission d'interpréter le droit de l'Union européenne, afin de garantir son application uniforme dans les 27 États membres. Peu de domaines échappent aujourd'hui au champ d'activité de l'Union, ce qui donne à votre institution une place considérable et peut occasionner, de temps à autre, des frictions avec les États membres – nous aurons l'occasion d'y revenir.

Avant de vous céder la parole, je la laisse à notre collègue Jean-François Rapin, qui va vous apporter quelques précisions concernant les thèmes de réflexion qui intéressent plus particulièrement la commission des affaires européennes.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je sais gré à la présidente de la mission d’information sur la judiciarisation de la vie publique d’avoir accepté que cette audition soit commune à nos deux structures.

Monsieur le juge, la commission des affaires européennes vous remercie de vous être rendu disponible pour cet échange, qui nous intéresse particulièrement, au vu des développements récents de l’actualité européenne.

Mercredi dernier, la CJUE a validé le nouveau dispositif, introduit fin 2020, qui lie le versement des fonds européens au respect de l’État de droit. Cette décision conforte donc ce nouveau « régime de conditionnalité » que contestent la Hongrie et la Pologne. Ces deux États membres y ont vu, l’un, une décision politique, l’autre, une attaque contre sa souveraineté.

Même si ces réactions peinent à cacher les atteintes avérées que ces pays portent de fait à l’État de droit, elles raniment une tension entre les États membres et le droit européen, dont votre institution est la gardienne. Cette tension n’est pas nouvelle. Elle est en fait inhérente à la construction européenne, qui procède d’un double mouvement, les États membres acceptant de partager leur souveraineté dans l’exercice de certaines compétences, mais dans le respect de leur identité constitutionnelle.

Cette tension connaît toutefois un regain évident ces dernières années, surtout depuis qu’en mai 2020, la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe a pris un arrêt contestant la décision de la CJUE qui avait validé le programme de rachat de dette publique de la Banque centrale européenne (BCE). Depuis, d’autres frictions ont surgi avec la France, la Hongrie, la Pologne ou la Roumanie.

C’est pourquoi notre commission a consacré une table ronde, en juin dernier, au sujet de l’articulation entre droit national et droit européen. Au titre du respect de l’État de droit dans l’Union, la présidente von der Leyen a depuis affirmé – c’était en octobre dernier – que la législation européenne primait sur la législation nationale, y compris sur les dispositions constitutionnelles. Le commissaire Reynders, que notre commission a auditionné en décembre, nous l’a encore confirmé sans ambages.

Aussi, je suis tenté de vous poser d’emblée cette question centrale : souscrivez-vous à une telle affirmation, qui semble oublier que l’Union européenne n’existe que par la volonté du pouvoir constituant dans les États membres ? La primauté du droit européen est un principe essentiel pour permettre son application uniforme, mais une lecture rigoriste de ce principe ne risque-t-elle pas de cabrer les États membres, qui peuvent y voir la négation de leur identité constitutionnelle et, finalement, ne risque-t-elle pas, paradoxalement, de fragiliser l’édifice européen ?

Sans doute le dialogue des juges fait-il partie de la solution ; une approche par la subsidiarité pourrait aussi être éclairante, afin de distinguer, au sein du droit européen, entre une part qui mérite une application strictement uniforme à l’échelle européenne et une autre qui pourrait s’accommoder d’une interprétation par les juges constitutionnels nationaux, afin de respecter l’histoire, la culture, les choix de société, bref, l’identité de chaque État membre.

Comment envisagez-vous cette idée d’une forme de subsidiarité dans l’application du droit européen, et non plus seulement au stade de son élaboration ?

Dans cette perspective, voyez-vous une place pour les Parlements nationaux, dans une forme de symétrie par rapport à la mission qu'ils ont reçue d'assurer le respect du principe de subsidiarité dans les initiatives législatives que prend la Commission européenne ?

**M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, juge français à la Cour de justice de l'Union européenne.** – Je réponds tout de suite à votre question sur la primauté. Rien de neuf sous le soleil, même si l'on en parle beaucoup aujourd'hui, puisque les cours constitutionnelles émettent certaines critiques.

En 1964, la Cour a expliqué que la Communauté a bénéficié de transferts de compétences, et que ces compétences sont donc exercées en commun. En 1978, la Cour a aussi rappelé que, dans les domaines en question, les États ne peuvent pas aller à l'encontre de ce qui a été décidé en commun. Ce principe est consubstantiel à l'Union européenne ; décidé il y a presque cinquante ans, il était alors parfaitement admis.

Comme le montre sa jurisprudence, la Cour fait preuve de beaucoup d'attention et de souplesse dans l'application de ce principe.

La Cour a par exemple rendu deux arrêts successifs qui concernaient l'Italie. Elle avait été saisie pour savoir si les règles limitant la durée d'un procès pénal dans ce pays, fixant entre autres une durée maximale du délai raisonnable de jugement, ne risquaient pas de porter atteinte à la bonne gestion financière de l'Union européenne : en cas de fraude à la TVA, cela risquait d'aboutir à une prescription des poursuites, voire du procès et des procédures. Dans un premier temps, la CJUE a estimé que les règles italiennes allaient trop loin, mais la Cour constitutionnelle italienne a alors rappelé que ces règles de prescription faisaient partie du principe même de la légalité des délits et des peines, du moins en Italie. La Cour de justice a alors constaté que la sécurité juridique des poursuites pénales en Italie pouvait être remise en cause, et qu'il appartenait à la Cour italienne d'approfondir le sujet. La CJUE a donc su faire un pas en arrière, faisant preuve de beaucoup de prudence et de modération dans l'application du principe de primauté.

Dans son arrêt du 5 mai 2020, la Cour de Karlsruhe critique non le principe de primauté, mais le fait que la CJUE n'aille pas assez loin dans le contrôle des pouvoirs de la BCE.

J'en viens à mon propos liminaire. Vous excuserez mon ton parfois direct ; il est le fruit de l'expérience.

Il faut faire attention à bien distinguer la Cour de Luxembourg de celle de Strasbourg. La CJUE n'est pas une cour des droits de l'homme. Son rôle est bien plus comparable à celui des juridictions suprêmes nationales, comme le Conseil d'État ou la Cour de cassation.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) applique les dispositions de fond de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des différents protocoles, ce qui représente une trentaine de dispositions générales.

La CJUE, elle, applique une énorme masse de dispositions, une législation européenne très importante, formée de centaines de règlements, directives et actes administratifs, à l'image de la Cour de cassation française face au code civil, au code de la consommation ou au code pénal.

La fonction de la CJUE est triple.

Premièrement, contrôler la légalité des actes pris par l'Union européenne, *via* le recours en annulation. Cette compétence est partagée avec le Tribunal de l'Union européenne. La CJUE est alors un peu dans la position du Conseil d'État vis-à-vis des actes administratifs.

Deuxièmement, veillerons à ce que les États respectent leurs obligations, *via* les recours en manquement, qui ont fortement diminué en raison du contexte sanitaire. La Cour, dans ce domaine, a un pouvoir considérable, car elle peut infliger astreintes et amendes aux États, comme, dernièrement, à la Pologne, avec une décision en référé de fermeture de la mine de Turow.

Troisièmement, la Cour préserve l'unicité du droit européen, *via* la question préjudicielle, mécanisme qui fonctionne très bien. La procédure est très simple, et nous permet de répondre efficacement aux demandes des juges nationaux.

J'en viens à la substance des traités. Les traités ont un sens : ils visent à fabriquer un espace commun, économique, de sécurité, de liberté et de justice – voyez le cas du mandat d'arrêt européen, qui permet, en dehors de tout mécanisme d'extradition, de récupérer un malfaiteur qui est passé en Allemagne ou en Italie, simplement par un dialogue d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. « Les juges sont les gardiens des promesses du projet communautaire », dit M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice.

Les traités sont souvent très clairs et univoques. La Cour applique donc des dispositions claires, validées par les gouvernements nationaux à la suite de ratifications. Ainsi, le juge applique la loi comme il le fait dans les juridictions nationales. Loin du cliché de la complexité, la législation de l'Union européenne est bien pensée. Elle n'a pas toujours grand-chose à envier à la législation française ! Les textes commencent par un préambule, les notions principales sont définies, la structure est claire. Des dispositions de compromis, parfois moins bonnes, existent, mais c'est un fait commun à toutes les normes.

La Cour a dégagé les principes généraux du droit européen. Mais cela n'est pas nouveau : le règlement a un caractère général obligatoire et est directement applicable dans tous les pays de l'Union européenne. Depuis 1950, les actes européens fonctionnent comme des actes nationaux. Aux États-Unis, dans le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, Daniel Webster a dit que, si une seule fois un État se prenait à invalider une législation fédérale, il en serait fini de la construction fédérale.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur de la mission d'information sur la judiciarisation de la vie publique.** – Ma première série de questions concerne le rôle de la CJUE. La seconde portera sur le rôle des Parlements nationaux.

Quel est le rôle de la CJUE ? Quelle place occupez-vous dans le panorama juridique européen, et quelle liberté vous accordez-vous ? La CJUE n'est-elle qu'un pur interprète des traités ? Crée-t-elle des normes ? Êtes-vous la « bouche des traités », pour paraphraser Montesquieu, ou assumez-vous un rôle plus large, celui d'un « gardien des promesses » ?

J'en viens à l'identité constitutionnelle nationale : l'information n'était peut-être pas parvenue au niveau national aussi nettement que vous le pensiez quant au fait que la Constitution n'était plus forcément la norme juridique supérieure. Selon vous, qui est le

décideur de cette identité ? Le pouvoir constituant, le Conseil constitutionnel, la CJUE ? La CJUE pourrait-elle vouloir définir ce qu'est l'identité constitutionnelle de la France ou de l'Allemagne ?

**M. Jean-Claude Bonichot.** – Je vous donnerai un point de vue très personnel. Nous avons souvent entendu dire que la CJUE était un moteur de l'Union européenne. Or je pense que le juge n'a pas à être moteur : il doit seulement appliquer les traités de bonne foi, dans la lettre et dans l'esprit – construire un espace commun –, sans vouloir ajouter à ce que les États ont voulu. Au fil des traités, les États sont plutôt allés de l'avant – voyez la citoyenneté européenne, dont la CJUE a tiré toutes les conséquences, par exemple en matière de circulation des personnes. Je n'ai jamais eu l'impression d'une Cour qui voulait forcer les étapes.

J'en viens à la question de la définition de l'identité constitutionnelle nationale. Je risque de vous décevoir : je ne suis pas moi-même au bout de la réflexion sur la question. La formulation exacte du traité sur l'Union européenne renvoie à « l'identité nationale des États, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ».

L'identité constitutionnelle nationale est une réalité. Par exemple, dans son arrêt Ilonka Sayn-Wittgenstein, la Cour a reconnu comme faisant partie de l'identité de l'Autriche la suppression absolue de tous les titres nobiliaires.

Il arrive qu'un pays invoque l'identité nationale, mais la Cour a presque toujours considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte à celle-ci, sans aller plus loin. Prenons le cas d'un Belge qui épouse un Roumain de même sexe, et souhaite s'installer en Roumanie avec lui. La Roumanie refuse de les considérer comme mariés, au nom de son identité constitutionnelle. La Cour se contente de constater que, au titre de la liberté de circulation, des personnes valablement mariées dans leur pays ont le droit de circuler en Roumanie ou de s'y installer – rien de plus.

Il y a ensuite la question de la définition de l'identité nationale et celle, qui lui est connexe, du respect de celle-ci. Dans deux décisions, le Conseil constitutionnel a considéré que, si ce qui fait partie de l'identité nationale pouvait bénéficier d'une protection équivalente au nom des principes de l'Union européenne, l'identité nationale n'était pas opposable. C'est une manière de voir, mais je ne suis pas sûr de sa portée ou des conséquences à en tirer.

À ce stade de ma réflexion, en matière d'identité nationale, j'estime que la compétence est partagée. Il appartient aux États de dire ce qui fait partie de leur identité nationale – la laïcité, en France, en est un bon exemple. Lorsque ce point est contesté devant la Cour, je ne crois pas qu'il appartienne à celle-ci de trancher ; en revanche, elle doit exercer un contrôle, souple, sur la question de l'inclusion d'un principe donné dans l'identité nationale d'un État membre. Il n'est pas possible de laisser des États décider purement et simplement de ce qui fait partie de leur identité nationale et en étendre indéfiniment le domaine.

Dire que le droit de l'Union européenne l'emporte sur la Constitution, c'est, en apparence, aller très loin : les juridictions françaises, Conseil d'État et Conseil constitutionnel, ont répété que la Constitution est le sommet de l'ordre juridique français.

Cependant, il arrive que la Cour se heurte à des jurisprudences constitutionnelles d'États membres. Elle peut alors s'opposer à ce qu'une cour constitutionnelle nationale étende

indéfiniment le domaine de sa Constitution, réduisant d'autant celui de la compétence européenne.

Je ne vous cache pas que la question est redoutable... Je n'ai pas trouvé, en doctrine, de réponse parfaitement satisfaisante à la question. La Cour fait preuve, en ce domaine, d'une extrême prudence.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Vous aviez bien compris la question sous-jacente : qui a le dernier mot ?

Après le dialogue entre les juges, je souhaite évoquer le dialogue entre les juges et la société – en particulier les juges et le Parlement. Quelle pourrait être, à votre sens, l'action d'un Parlement national à cet égard ? Des dispositions constitutionnelles nous confient le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité. Considérez-vous que ce contrôle de subsidiarité comprend le contrôle des compétences de la Cour, qui consiste à vérifier si elle est intervenue dans un domaine qui relève des compétences de l'Union ?

Dans une décision d'une infinie subtilité, à la suite de l'arrêt *Quadrature du Net* de la CJUE, le Conseil d'État ne s'était pas donné la compétence de contrôler si le niveau européen agissait, ou non, *ultra vires*. Dans ce cas, qui, au niveau national, peut exercer ce contrôle ? Si c'est, au contraire, une prérogative exclusive de la CJUE, lui est-il arrivé d'estimer que l'Union européenne agissait *ultra vires*, ou a-t-elle toujours considéré, dans la logique des promesses de la construction européenne, que la Commission était restée dans le cadre des traités ?

L'article 88-6 de la Constitution donne au Parlement la faculté, jamais utilisée à ce jour, d'agir devant la Cour en annulation d'un acte législatif européen qu'il juge contraire au principe de subsidiarité ou pris *ultra vires*. Aux termes de l'article 88-6, le recours doit être transmis par le Gouvernement à la Cour. En revanche, rien n'est dit sur la nature de ce recours. Sur le plan des principes, comment un Parlement ou une chambre peut-il agir en annulation devant la CJUE ? Comment pourrait fonctionner ce recours ?

Dès lors que la CJUE tranche des questions essentielles, comme le temps de travail des militaires ou la collecte de données de connexion dans le cadre de l'antiterrorisme, ce qui a provoqué de vives interrogations, pourquoi le Parlement n'exprimerait-il pas le point de vue de la société civile ? Peut-on imaginer, devant la Cour, une contribution extérieure d'un Parlement, à la manière des contributions extérieures – les « portes étroites » – du Conseil constitutionnel ? Votre technique procédurale le permettrait-elle ? Le cas échéant, sous quelle forme ?

Ces trois questions sont articulées autour du dialogue entre la Cour et les Parlements. Sans porter atteinte à votre indépendance, accepteriez-vous, vous et vos collègues, des invitations à des conférences, colloques académiques ou parlementaires pour partager votre expérience et prendre le pouls des Parlements et sociétés nationaux ?

**M. Jean-Claude Bonichot.** – Je souhaite revenir un instant aux relations entre le droit de l'Union européenne et la Constitution. La CJUE a rendu ce matin même un arrêt à propos d'une mise en cause par la Roumanie de la validité d'un acte de l'Union européenne. Les juridictions roumaines voulaient l'appliquer en écartant la loi nationale, qui était incompatible avec cet acte. La Cour constitutionnelle de Roumanie a estimé que, dès lors que la règle nationale était jugée constitutionnelle, un tribunal roumain ne pouvait l'écarter au

motif qu'elle serait contraire au droit communautaire. La CJUE a jugé que cela était contraire à sa position : tout juge national doit pouvoir la saisir à propos de la validité d'une règle européenne, et éventuellement écarter la loi nationale si elle lui est contraire.

La Cour a estimé que, si jamais la règle selon laquelle on ne peut écarter la loi nationale était considérée comme faisant partie de l'identité nationale du pays concerné, il faudrait la saisir à nouveau pour qu'elle statue sur ce point. En effet, la CJUE est la seule à pouvoir statuer sur la validité d'une règle communautaire – si on laisse les juridictions nationales statuer sur ce point, il n'y a plus de droit communautaire. Ce principe remonte à 1987.

J'ai consacré à la question de la subsidiarité un article dans l'ouvrage offert à mon collègue italien, le professeur Tizzano, à l'occasion de son départ de la Cour. J'y explique que la subsidiarité est un principe constitutionnel de l'Union européenne parce qu'il touche à la répartition des compétences, et, dans une construction juridique comme celle-ci, qui est une sorte de pré-fédération, cette question est au sommet de l'ordre juridique.

Devant la Cour, la subsidiarité est assez peu souvent invoquée. Elle l'a été dans le cadre d'un recours contre la législation sur le tabac ; il n'est pas difficile de montrer que, dans un marché unique, une législation européenne réalise mieux les objectifs de libre circulation et de protection de la santé qu'une législation prise par chaque État individuellement.

Il convient de distinguer subsidiarité et proportionnalité. La subsidiarité consiste à déterminer si, raisonnablement, une action donnée sera mieux conduite au niveau européen qu'au niveau national. La proportionnalité consiste à déterminer si cette action est excessive.

Les questions de la conservation des données et du temps de travail dans les armées ont donné lieu à des arrêts très importants de la Cour et du Conseil d'État. La conservation des données a fait l'objet de directives en 2002 et 2006. La question doit être examinée au regard de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'Union européenne est certainement l'espace où l'on accorde le plus d'importance au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. Le règlement général de protection des données (RGPD) est un texte phare dans le monde.

Cet exemple montre comment la jurisprudence de la Cour peut évoluer à partir du dialogue entre juge national et juge communautaire. Dans l'arrêt *Digital Rights Ireland Ltd* de 2014, la Cour a estimé, de manière tranchée, qu'une rétention générale des données était impossible, même avec des conditions d'accès extrêmement strictes – sur autorisation juridictionnelle ou sous la surveillance d'un organisme indépendant, par exemple.

En France, on admettrait aisément une rétention générale de données pendant un an, puis un accès limité sur autorisation, du tribunal judiciaire par exemple. Mais ces garanties seraient-elles assurées partout dans l'Union européenne ? Rien n'est moins sûr.

En 2016, un deuxième arrêt est rendu, *Tele2 Sverige*, sur renvoi d'une juridiction suédoise. Une grande partie des États membres ont exprimé, à cette occasion, leur désaccord avec l'arrêt de 2014, jugé trop restrictif et susceptible d'entraver les enquêtes pénales. Or la Cour a fait évoluer sa position, admettant, par exemple, des rétentions ciblées, territorialisées, dans certains espaces menacés.

Enfin, en 2020 est arrivé l'arrêt *Quadrature du Net*, qui apporte de nouveaux assouplissements. Il permet une rétention générale de données liées à la sécurité nationale pour une durée raisonnable, notamment pour lutter contre la criminalité grave. Le Conseil d'État a pu s'inscrire dans cette évolution, se démarquant notamment de la Cour de Karlsruhe, en affirmant qu'il exercerait non pas un contrôle *ultra vires*, mais un contrôle sur les garanties apportées à l'exigence constitutionnelle de sécurité. Cette décision du Conseil d'État permet de ne pas s'inscrire en faux vis-à-vis des principes généraux du droit de l'Union européenne, tout en avertissant la Cour de ce qui ne fonctionne pas.

Les États ont deux mois pour intervenir sur une question préjudicielle. Une vingtaine l'ont fait pour l'arrêt relatif à la rétention de données. Dans le cas de l'arrêt sur le temps de travail des militaires – à la suite d'une question préjudicielle posée par la Cour suprême de Slovénie –, seuls quatre États sont intervenus : la Slovénie, l'Espagne, la France et l'Allemagne. Cette dernière a déclaré que l'application de la directive ne lui posait pas de problème. L'Espagne est réticente, et la France s'y refuse. Ainsi, un problème qui peut paraître très important pour un Etat membre n'a pas le même retentissement ailleurs.

L'arrêt aurait-il pu être différent ? Je le crois. En l'état, est-il aberrant ? Non. En effet, la directive a un champ d'application extrêmement large : elle s'applique à toutes les activités publiques et privées, et il n'y a de restrictions que pour certaines activités spécifiques.

Sur la base de ce texte de 1989, la Cour a bâti une jurisprudence sur laquelle elle n'a pas souhaité revenir. Consciente des difficultés que cela pouvait poser, elle s'est montrée très nuancée. Le Conseil d'État en a tiré les conséquences de manière très raisonnable.

Cet exemple nous montre à quel point il importe de circonscrire, dès le départ, le champ d'application d'un texte. Au moment de la négociation de la directive, la France aurait peut-être pu obtenir que l'armée en soit exclue.

Les possibilités d'intervention des États auprès de la Cour sont larges. Les questions préjudicielles leur sont communiquées. Les États peuvent également intervenir dans le cadre des recours en manquement, à l'appui ou en défense aux côtés d'un État poursuivi.

Quant aux Parlements, le droit de l'Union européenne ne leur réserve un sort particulier que dans le cadre des protocoles sur la subsidiarité et la proportionnalité. Un Parlement ne peut intervenir en tant que tel devant la Cour : cela appartient aux États, représentés par leurs agents. En admettant que tous les Parlements puissent intervenir, qui le ferait, de l'Assemblée nationale ou du Sénat ? Le Parlement français est considéré – à juste titre ! – comme respectueux de l'État de droit ; d'autres auraient-ils la même attitude vis-à-vis de la Cour ?

En France, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, l'action gouvernementale, en particulier l'action extérieure dont fait partie la représentation de l'État dans les juridictions internationales, revient au Gouvernement. Si un État veut prendre l'avis de la commission des affaires européennes de son Parlement sur une question donnée, c'est une question interne.

L'article 88-6 reprend la formulation du Protocole : le recours est « transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement ». En France, nous n'avons pas



de règles plus précises, et je ne sais si d'autres États s'en sont dotés. Ce point mériterait une étude comparative.

Si soixante députés ou sénateurs décidaient de saisir la Cour, le recours serait transmis au Gouvernement, qui plaiderait l'affaire. La France est remarquablement défendue devant la Cour par la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Celle-ci intervient dans 130 ou 140 affaires par an, des questions préjudicielles pour la plupart.

**M. Jean-Yves Leconte.** – En matière de conservation de données, considérez-vous que, si les compétences de l'Union européenne avaient été élargies, notamment à certains domaines de la sécurité nationale, le jugement de la CJUE aurait autant tenu compte de cette exigence que de la Charte des droits fondamentaux ou du RGPD ? Paradoxalement, à force de refuser la compétence de l'Union européenne sur la sécurité nationale, on finit par ne juger que par rapport aux compétences de l'Union, qui sont aujourd'hui très larges.

En matière fiscale, l'Union européenne, s'appuyant sur les directives, considère la cotisation sociale généralisée (CSG) et la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) comme des prélèvements sociaux, puisqu'elles financent des actions de protection sociale. Le Conseil constitutionnel les considère comme des impositions de toute nature.

Nous arrivons ainsi à des différences de traitement entre des personnes qui vivent en Europe, qui bénéficient de la protection de la Cour, et des personnes hors de l'Europe, qui se retrouvent dans des situations instables. Faut-il des évolutions sur le sujet ?

**M. Jean-Claude Bonichot.** – La différence de traitement entre les personnes qui vivent dans le cadre communautaire et celles qui n'y vivent pas est inévitable.

Si l'on considère que la jurisprudence de la Cour en matière de rétention des données ne donne pas assez de marge aux États, il faudrait modifier le droit primaire, c'est-à-dire les traités eux-mêmes. On est toujours réticent sur ce chapitre, mais, lorsqu'il faut le faire, on le fait !

Pour ma part, je ne crois pas à l'intangibilité du droit de l'Union européenne. C'est un ordre juridique comme un autre, même s'il est intégré. En cas de consensus entre les États, il est possible de modifier les traités : n'excluons pas cette idée. Cette question n'est pas technique ; elle est politique.

Dans ce domaine de la rétention des données, les préoccupations ne sont pas les mêmes dans tous les États membres : certaines populations ont gardé un vif souvenir de la surveillance étroite dont elles ont été l'objet pendant des décennies. La question est sensible.

Faut-il donner plus de compétences à l'Union européenne en matière de sécurité nationale ? Il est difficile de gérer ces questions à un autre niveau que celui de l'État. En revanche, une règle fixée en commun n'est pas à exclure.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Quelle forme pourrait prendre le dialogue entre la CJUE et les Parlements nationaux ? Le dialogue des juges fonctionne très bien, grâce au mécanisme de la question préjudicielle. En revanche, nous ne voyons pas de dialogue entre les Parlements nationaux et la Cour.

**M. Jean-Claude Bonichot.** – La réponse est très simple : il faut venir à la Cour ! Nous avons déjà reçu des délégations parlementaires, et nous nous apprêtons à recevoir la commission des affaires juridiques du Parlement européen.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Il y a le dialogue, et il y a les excursions !

**M. Jean-Claude Bonichot.** – Le Conseil d'État s'est rendu auprès de la Cour à la fin de l'année dernière pour une journée de travail, avec un ordre du jour fourni. Nous pouvons procéder de même avec les délégations parlementaires.

Vous dialogueriez ainsi avec mes collègues italienne, finlandais, etc. Tous parlent très bien le français, puisque c'est la langue de travail de la Cour. Ils vous donneront d'autres réponses que moi aux questions que vous m'avez posées. Je vous invite donc à venir, et à assister à une audience de grande chambre. Cela n'aurait rien d'une excursion !

**M. Stéphane Le Rudulier, président.** – Je vous remercie, monsieur le juge, pour vos réflexions sur le sujet très sensible de la judiciarisation de la vie publique. Nous prenons bonne note de votre invitation à un dialogue constructif entre le Sénat et votre juridiction !

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci beaucoup pour cet échange, qu'il serait effectivement intéressant pour la commission des affaires européennes de prolonger à Luxembourg.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*Jeudi 24 février 2022*

- Présidence conjointe de M. Jean François Rapin, président de la commission des affaires européennes, de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

## **Environnement et développement durable**

### **Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen d'un projet de proposition de résolution européenne**

**M. Jean-François Rapin, président.** de la commission des affaires européennes. – Ce format de réunion est un peu particulier. Cette réunion conjointe de la commission des affaires européennes, de la commission des affaires économiques et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable constitue le point d'aboutissement du processus de rédaction conjointe d'une proposition de résolution européenne (PPRE) sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui décline les objectifs climatiques de l'Union européenne en une douzaine de propositions de directives et de règlements européens.

Marta de Cidrac et Jean-Yves Leconte avaient présenté fin janvier une analyse d'ensemble devant chacune des trois commissions concernées. Depuis lors, de nombreux rapporteurs des trois commissions ont travaillé pour nous proposer aujourd'hui un texte d'ensemble consensuel, sur ce paquet particulièrement complexe. Ce projet de texte résulte de compromis entre différentes approches – c'est aussi cela, la méthode européenne - ; des compromis qui nous proposent, me semble-t-il, une démarche ambitieuse, mais réaliste, qui fait clairement ressortir l'enjeu de l'acceptabilité sociale de la transition climatique et du besoin d'accompagnement de celle-ci. Ces compromis ne sont pas des renoncements et ne mènent pas à une position incohérente ou « à l'eau tiède ».

Le travail de nos rapporteurs peut être salué. Il m'apparaît maintenant essentiel de conserver cet état d'esprit pour faire aboutir cette démarche concertée entre nos commissions et finaliser, ensemble, une position claire du Sénat sur ce paquet législatif. Ce paquet est en haut de l'agenda législatif de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE). Il aura des répercussions très concrètes sur nos concitoyens et nos entreprises.

Je vous propose, en accord avec la présidente Sophie Primas et le président Jean-François Longeot, auxquels je vais successivement céder la parole, que les rapporteurs puissent s'exprimer pendant deux minutes chacun. Nous aurons ensuite, si vous le souhaitez, une phase de débat sur l'ensemble du texte, avant d'évoquer de manière précise le contenu du projet de proposition de résolution.

Certains d'entre vous ont d'ores et déjà exprimé des demandes hier, devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ou devant la commission des affaires économiques pour modifier ce projet. J'ai moi-même reçu une demande d'ajout de visa de la part de Louis-Jean de Nicolaÿ. Je ne doute pas non plus que les groupes politiques auront des propositions de rédaction à soumettre.

Je précise la méthode d'examen de ces propositions, qu'elles soient d'ores et déjà formalisées ou qu'elles soient formulées à l'oral de manière plus spontanée : tous les commissaires, quelle que soit leur commission d'appartenance, peuvent naturellement prendre part au débat et formuler des propositions. S'agissant du vote en revanche, la procédure la réserve aux membres de la commission des affaires européennes. L'objectif est donc d'échanger autant que possible entre nous, en amont de ce vote, pour le préparer au mieux.

Après les propos de mes collègues présidents, je passerai la parole à Didier Marie, vice-président de la commission des affaires européennes, qui a suivi avec moi le processus collectif inédit qui a permis l'élaboration du projet de proposition de résolution européenne qui vous est soumis.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je suis très heureuse que nos trois commissions se retrouvent aujourd'hui, pour examiner une proposition de résolution sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». C'est un beau travail commun, concret et ambitieux, qui doit permettre au Sénat de faire entendre sa voix sur ce dossier majeur pour notre transition et notre souveraineté énergétiques. Je tiens ici à remercier chaleureusement le président Jean-François Rapin, le président Jean-François Longeot et l'ensemble des rapporteurs pour l'avoir rendu possible.

Notre commission s'est plus spécifiquement penchée sur le volet « Énergie » du paquet, qui a trait aux énergies renouvelables, à la performance et à l'efficacité énergétiques, aux biocarburants et à l'hydrogène, sans oublier la fiscalité énergétique. Dans l'examen préparatoire de ce volet, très dense et très technique, notre commission a souhaité rappeler plusieurs exigences, qui conditionnent à notre sens l'applicabilité du paquet et donc son atteinte.

Tout d'abord, le contexte de grave crise des prix des énergies impose de tenir compte de l'incidence du paquet sur le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité des entreprises ou la soutenabilité financière des collectivités territoriales. Plus encore, sans une complète neutralité technologique, accordant toute sa place à l'énergie nucléaire, la décarbonation de notre économie ne pourra pas être réalisée. En sus, davantage de stabilité et de lisibilité sont attendues de la législation européenne, car l'incertitude nuit toujours aux investissements des acteurs économiques. Enfin, les compétences souveraines des États membres doivent être respectées, notamment dans la définition de leur mix énergétique, ainsi que dans le soutien à l'efficacité énergétique et la lutte contre la précarité énergétique.

La compensation financière, la neutralité technologique, la stabilité normative et une subsidiarité effective sont des prérequis indispensables pour réaliser concrètement la transition énergétique à l'échelle européenne. Les recommandations proposées par nos rapporteurs vont dans ce sens ; elles confortent l'ambition du texte, tout en facilitant son application. C'est une ardente obligation, pour diviser par deux nos émissions d'ici à 2030 et atteindre la « neutralité carbone » à l'horizon 2050, car les secteurs de l'énergie et du logement représentent 40 % des émissions européennes.

Pour que l'application du paquet soit une réussite, je forme le vœu que l'Europe relève trois défis. Le premier défi est celui de l'indépendance énergétique, car les turbulences actuelles, économiques, mais aussi géopolitiques, sur le marché européen du gaz, démontrent la nécessité de réduire notre dépendance au gaz, émissif et importé. Cela suppose de relancer l'énergie nucléaire, mais aussi de développer les énergies renouvelables et leur stockage.

Le deuxième défi est celui de l'autonomie minière, car la transition énergétique repose sur une très forte consommation de métaux rares, dont l'approvisionnement doit être sécurisé et les émissions maîtrisées. La fabrication de nos panneaux solaires, nos pales d'éoliennes, nos batteries électriques ou nos électrolyseurs d'hydrogène en dépend.

Le dernier défi est celui de la relocalisation industrielle, car la décarbonation de notre économie repose sur des industries énergétique, automobile, agroalimentaire ou du bâtiment actives, sources d'emploi, de recherche et d'innovation. Nous devons d'urgence relocaliser nos chaînes de valeur et consolider notre autonomie stratégique.

À ces conditions, la transition énergétique pourra être considérée non comme une contrainte juridique, mais comme une opportunité économique, à même de placer l'Europe aux avant-postes de la décarbonation.

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Nous voici donc réunis ce matin pour débattre de l'aboutissement d'un travail considérable sur ce paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Je remercie les présidents de commission, particulièrement le président Jean-François Rapin, pour l'organisation souple qui nous a permis de nous appuyer sur l'expertise de chaque commission et de nous assurer de la cohérence du message sénatorial avec les travaux précédemment menés. Je remercie également l'ensemble des rapporteurs.

La proposition de résolution, dans la version qui vous est présentée ce matin, est le fruit d'un travail d'auditions et de consultations menées depuis le début du mois de janvier. Cette réflexion a été prolongée par un déplacement enrichissant à Bruxelles, où notre commission a pu échanger avec Frans Timmermans, vice-président de la Commission européenne, et la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Ce texte est le résultat d'un compromis : cette tâche n'était pas simple, mais vous êtes parvenus, mesdames, messieurs les rapporteurs, à nous proposer un projet équilibré.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a souhaité que cette résolution soit à la hauteur de nos engagements climatiques. Nos rapporteurs ont donc été particulièrement vigilants au maintien de la cohérence climatique de la résolution : l'ambition de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990 devait être maintenue en pratique – et non seulement en théorie – sur l'ensemble du texte, en dépit d'oppositions parfois légitimes à certaines propositions de la Commission. Cet équilibre me semble globalement préservé dans le projet proposé, même si notre commission a fait un certain nombre de concessions. J'en suis évidemment satisfait et j'y vois le signe d'un consensus croissant sur la finalité du paquet : la lutte contre le réchauffement climatique.

**M. Didier Marie, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – Je veux saluer le travail de nos rapporteurs, qui nous permettent d'aboutir ce matin à une proposition de résolution européenne qui est, dans l'ensemble, équilibrée. La lutte contre le changement climatique et ses effets est un sujet majeur à l'échelle mondiale. Elle s'inscrit dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat que le Sénat a soutenu à plusieurs reprises.

Au travers du Pacte vert pour l'Europe, dont ce paquet est l'une des déclinaisons opérationnelles, l'Union européenne entend jouer un rôle moteur dans cette lutte, en développant un nouveau modèle de croissance durable et vertueuse. Ce paquet législatif aura des effets très concrets sur la vie de nos concitoyens et sur nos entreprises, sur l'évolution des

énergies, des transports ou encore du bâtiment. Il était donc nécessaire que le Sénat prenne position à une étape pertinente des négociations.

L'enjeu politique essentiel, bien mis en relief par le texte qui nous est soumis, est celui de l'accompagnement de la transition climatique. Cette transition doit être socialement inclusive. L'acceptabilité sociale de ce paquet est un sujet clé, de même que son volet d'accompagnement budgétaire et financier. À cet égard, nous proposons une approche critique de la démarche de la Commission européenne, qui doit présenter une stratégie de financement de la transition adaptée aux enjeux. Il y a assurément sur ce point des marges de progrès et je pense que nous pourrions l'interpeller encore davantage sur la mise en œuvre de nouvelles ressources propres. Le financement du Fonds social pour le climat est un sujet important, notamment pour la solidarité intra-européenne et la capacité des États membres de l'Europe de l'Est à accepter la démarche. Je citerai également l'inclusion des secteurs du bâtiment et des transports routiers au mécanisme de marché carbone. Nos débats interviennent à un moment d'envolée des prix de l'énergie, mais, plus fondamentalement, le fonctionnement actuel du marché européen de l'électricité doit être réformé. La proposition de résolution souligne les risques liés à la réforme du marché carbone et propose des garde-fous qui sont des points d'équilibre.

Nous retrouvons cette démarche d'équilibre concernant les puits de carbone et la mise en œuvre du règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres – la solidarité est au cœur de la démarche européenne –, tout comme en matière de commercialisation des véhicules neufs en Europe, puisque la résolution confirme la fin de la commercialisation des véhicules à moteur thermique en 2035, tout en demandant la mise en place d'une dérogation jusqu'en 2040 pour les véhicules hybrides.

La lutte contre le dérèglement climatique est un enjeu mondial. L'Union européenne ne produit que 8 % des gaz à effet de serre ; elle se doit d'être moteur. Ce pacte doit constituer le pilier de sa diplomatie climatique et elle doit utiliser sa politique commerciale pour faire progresser ses normes, ses valeurs et ses règles de durabilité, dans un monde malheureusement perturbé.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure de la commission des affaires européennes.** – Je me félicite de la démarche initiée par nos trois commissions pour permettre au Sénat de prendre position sur ce sujet majeur de la mise en œuvre de la loi européenne sur le climat. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 n'est pas qu'un chiffre en l'air : cela va devenir une réalité tangible pour nos concitoyens. Nous en avons déjà conscience lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, mais je crois que notre démarche permet à chacun d'entre nous de bien le mesurer et de préciser les enjeux à l'échelle de l'Europe.

Nous avons tous cherché une voie d'équilibre par rapport aux propositions de la Commission européenne : une voie d'équilibre éminemment sénatoriale, ce qui nous conduit à mettre l'accent sur l'acceptabilité sociale, économique et territoriale de ce paquet. C'est un point essentiel. La transition sera lourde. Prenons garde aux contestations possibles si les mesures sont mal calibrées ou mal accompagnées. Nous avons connu les « gilets jaunes » en France et, clairement, cette préoccupation sociale, économique et territoriale est au cœur du texte que nous présentons aujourd'hui. Je veux ainsi, une nouvelle fois, souligner devant vous la nécessité d'un portage politique au plus haut niveau de cette politique de lutte contre le changement climatique. Il faudra faire œuvre de pédagogie et dialoguer avec nos concitoyens pour mettre en œuvre les mesures de manière efficace et harmonieuse.

Nous avons également exprimé des points de vigilance sur la compétitivité de nos entreprises : nous soutenons l'objectif global, mais demandons à veiller à l'accompagnement de la transition et à pallier certaines failles, comme celles qui ont été identifiées sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui pénaliserait en l'état les entreprises exportatrices, ce qui n'est pas acceptable.

Nous mettons l'accent sur les moyens d'accompagnement et sur le Fonds pour l'innovation, que nous souhaitons renforcer. Cela me paraît constituer un point d'équilibre par rapport à des mesures qui insistent plus sur la solidarité intra-européenne, évoquée par Didier Marie. Les alinéas 94, 95 et 119 de la proposition de résolution me paraissent ainsi essentiels. Ce paquet de mesures est d'une grande complexité et la Commission européenne en joue assurément. J'ai pu le constater lors de deux déplacements à Bruxelles. La France préside aujourd'hui le Conseil de l'Union ; c'est une chance que nous devons saisir, même si cette présidence va être hachée par la période électorale qui s'ouvre. Je forme le vœu que le Gouvernement intègre nos préoccupations, celles du Sénat.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – Il est heureux qu'au sein de nos trois commissions ainsi qu'au Conseil européen, les objectifs ne soient pas remis en cause et qu'il s'agisse maintenant de savoir comment nous parviendrons aux objectifs que nous nous sommes collectivement fixés. Cette volonté européenne est essentielle. L'analyse des propositions de la Commission européenne indique combien notre vie quotidienne, nos activités économiques, nos politiques publiques seront impactées par la loi européenne sur le climat, en matière d'énergie, de transport, d'industrie ou de logement. Je ne suis pas sûr que nous mesurions l'ampleur des changements essentiels à venir et qui bousculeront nos comportements ainsi que nos référentiels de valeurs.

Nos référentiels, comme celui de la « richesse argent » comme seule mesure de la croissance, sans tenir compte de l'impact de l'activité économique sur notre capital environnemental, sont à remettre en cause. Or aujourd'hui, alors que nous sommes en pleine campagne présidentielle, ces changements ne sont pas au cœur de nos débats. Ceci est inquiétant.

Les enjeux financiers et techniques du défi que nous nous fixons sont considérables ; il va falloir investir dans l'innovation et la recherche pour trouver des solutions. Il ne faut négliger aucune direction de recherche, tant que nous n'avons pas la certitude d'avoir une solution globale. Se posent aussi des questions en matière de normes RSE, de délégation aux États membres d'un certain nombre de politiques de compensation des coûts engendrés par les dispositifs retenus, à l'instar de l'usage du Fonds social pour le climat.

Enfin, je me réjouis que la résolution insiste sur le fait qu'il s'agit d'un projet européen majeur et ambitieux, Il faudra en assurer le financement dans le temps, après le plan de relance, mais aussi « dans l'espace », pour entraîner nos voisins, principalement ceux qui sont liés par des accords d'association, une union douanière ou un processus d'élargissement dans cette démarche et que ceci soit pris en compte dans la mise en place du Mécanisme de compensation carbone aux frontières. Les efforts et la transformation de notre continent, qui représente moins de 10% des émissions carbone du monde, ne seront utiles que si nous arrivons, avec succès, en utilisant tous les outils dont nous disposons, à entraîner nos partenaires dans la même direction.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – Au terme de ses travaux préalables sur le volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », notre commission propose d'infléchir les différents textes dans plusieurs directions.

Tout d'abord, nous souhaitons garantir une neutralité technologique, entre l'hydrogène nucléaire et l'hydrogène renouvelable, partout où les textes du paquet y font référence. C'est une position cohérente avec la résolution européenne sur l'inclusion de l'énergie nucléaire dans la taxonomie verte, que nous avons adoptée en décembre dernier. Elle est indispensable à l'essor de la filière française de l'hydrogène.

Ensuite, nous entendons favoriser davantage les bioénergies : les biocarburants, le biogaz et le bois-énergie. Naturellement, ces bioénergies doivent respecter des critères de durabilité et ne pas entraîner de conflits d'usages. Pour autant, elles ne doivent pas être omises, car elles sont très utiles pour faire aboutir la décarbonation jusque dans les territoires ruraux.

Dans le contexte très dégradé de crise des prix des énergies, il est crucial de soutenir les ménages en situation de précarité énergétique, ainsi que les entreprises écono-intensives, en veillant notamment à ce qu'ils bénéficient de soutiens fiscaux ou d'aides budgétaires idoines.

Plus encore, nous voulons consolider la place des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), c'est-à-dire des collectivités territoriales exerçant une compétence en matière d'énergie, en tenant mieux compte de ces acteurs dans la réforme de la taxation de l'électricité, l'application des projets d'énergies renouvelables ou encore l'électrification des quais.

Enfin, un dernier point d'attention est de garantir la compétence des États membres, tant dans la définition de leur mix énergétique que dans la lutte contre la précarité énergétique. Cela est fondamental pour permettre à la France de conserver son parc nucléaire, atout majeur de sa décarbonation, et utile pour garantir aux Français des politiques publiques au plus près des territoires.

Je forme le vœu que ces recommandations, concrètes, techniques, ponctuelles, qui facilitent l'application du texte sans toucher à sa portée, recevront l'assentiment de chacun.

Au-delà du paquet « Ajustement pour l'objectif 55 », deux difficultés doivent encore être levées : d'une part, il faut inclure pleinement l'énergie nucléaire à la « taxonomie verte », qui l'assimile à une activité transitoire et non durable ; d'autre part, il faut réformer réellement le marché européen de l'électricité, car la tarification de l'électricité selon le principe du « coût marginal » lie malheureusement la valeur de l'électricité décarbonée aux fluctuations du gaz fossile.

Je souhaite que la PFUE permette de progresser réellement et rapidement sur ces enjeux.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur de la commission des affaires économiques.** - Dans le cadre du volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », notre commission émet aussi des recommandations sur les enjeux de performance et d'efficacité énergétiques des bâtiments.



En premier lieu, nous proposons d'appliquer un principe de neutralité technologique entre les différentes sources d'approvisionnement en énergie des bâtiments, en revalorisant la place de l'électricité par rapport à celle du gaz et des énergies renouvelables de réseaux par rapport à la production sur site dans la définition des bâtiments faiblement émissifs. C'est, en somme, le modèle énergétique français que nous souhaitons conserver.

Nous suggérons également que l'application des nouvelles normes de performance énergétique s'accompagne d'une aide financière pour les propriétaires, les bailleurs ou les locataires. C'est une nécessité pour leur permettre de faire face aux surcoûts induits, dans le contexte de crise des prix des énergies.

De plus, nous souhaitons que les contraintes spécifiques auxquelles sont confrontés les bailleurs sociaux soient prises en compte. En effet, ces acteurs majeurs de la solidarité nationale doivent être accompagnés, et non déstabilisés, pour adapter le parc d'habitations à loyer modéré (HLM) aux nécessaires standards de la décarbonation.

Par ailleurs, nous proposons de permettre l'expérimentation du biogaz pour l'alimentation en énergie des bâtiments, comme s'y est d'ailleurs engagé le Gouvernement auprès de la filière biogaz, lors de la révision récente des normes nationales de performance énergétique.

Enfin, nous recommandons de garantir la compétence des États membres pour définir les principes et les modalités de la politique d'efficacité énergétique nationale. C'est une nécessité pour bien prendre en compte les spécificités nationales existantes, et répondre ainsi aux besoins identifiés localement.

Pour conclure, je partage les points d'attention indiqués par la présidente Sophie Primas et mon collègue Daniel Gremillet sur la stabilité normative, la compensation financière et la neutralité technologique : ce sont des prérequis indispensables pour faire en sorte que la transition énergétique soit effective, car acceptée. Or, dans le domaine du logement, je regrette les changements incessants de législation, nationale comme européenne ; sur ce point, je rappelle que nous venons tout juste de réformer la réglementation environnementale 2020 (RE2020), applicable aux bâtiments neufs, et le diagnostic de performance énergétique (DPE), prévu pour les bâtiments existants.

Il est déplorable que, trois ans après la loi « Énergie-Climat » de 2019, et six mois après la loi « Climat-résilience » de 2021, nous devions encore légiférer sur ces sujets.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – J'aimerais rappeler quelques positions structurantes de notre commission dans cette résolution. Je ne serai évidemment pas exhaustive.

Concernant la réforme du marché carbone européen – le SEQUE ou ETS –, notre appréciation est globalement positive, notamment puisque la réforme envisagée accélérera la transition bas carbone des industries européennes. Nous avons aussi jugé pertinente la proposition de consolidation de la réserve de stabilité du marché (MSR) pour renforcer la stabilité du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> sur le marché carbone. Nous aurions toutefois apprécié que cet outil soit complété par l'instauration d'un prix plancher et d'un prix plafond, croissant dans le temps, afin de renforcer la visibilité pour les acteurs économiques et de crédibiliser à

long terme l'augmentation du prix de la tonne de CO<sub>2</sub>. Cette proposition n'a pas été retenue dans la proposition de résolution européenne.

Concernant la création d'un nouveau marché carbone pour le transport routier et le bâtiment, nous avons relayé les nombreuses inquiétudes sociales, mais également environnementales, autour du dispositif proposé par la Commission européenne, tout en insistant sur la nécessité de préserver la cohérence générale du paquet « Climat ». C'est pourquoi nous avons proposé un certain nombre de garde-fous – prix plafond sur ce nouveau marché, limitation du dispositif aux professionnels et moyens accrus pour l'accompagnement des plus précaires – au lieu de nous opposer frontalement à la proposition de la Commission européenne. Notre commission est très attachée à cet équilibre, fidèlement retranscrit dans la résolution.

Nous nous félicitons également de l'instauration d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, même si nous pensons que son périmètre pourrait être élargi en 2026 à certains produits de base, voire à certains produits finis, pour limiter les risques de perte de compétitivité des industries européennes. Nous nous interrogeons également sur la pertinence du calendrier pour l'extinction totale des quotas gratuits, actuellement prévue en 2036, au regard de l'ambition climatique du paquet et de la nécessité de faire naître des champions industriels bas carbone au niveau de l'Union européenne. Ces points apparaissent très nettement dans la résolution.

Sur le volet transport de ce paquet, nous avons jugé que l'interdiction de vente des véhicules thermiques neufs en 2035 était ambitieuse et réaliste, compte tenu de l'accélération de la transition vers les motorisations électriques par les constructeurs français et européens et du bilan carbone favorable des véhicules électriques par rapport aux véhicules thermiques, même dans une analyse de cycle de vie, *a fortiori* en France, où l'électricité est peu carbonée. Nous prenons acte de la dérogation demandée dans la résolution pour les hybrides rechargeables, tout en estimant qu'il faudra encourager largement l'usage de carburants durables par ces véhicules.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je me joins aux remerciements du président Longeot à l'attention de nos collègues de l'ensemble des autres commissions, avec lesquels nous avons travaillé en bonne intelligence.

Notre commission a souhaité voir figurer certains points dans cette proposition de résolution européenne.

Nous avons tout d'abord fait de l'objectif de réduction des émissions de 55 % l'élément structurant de la résolution : il nous a semblé indispensable de préserver la cohérence d'ensemble du texte afin de coller en pratique – et non seulement en théorie – à cet objectif.

La dimension sociale est le deuxième fil rouge de cette résolution. Toutefois, nous avons rappelé que cette préoccupation ne devait pas être un alibi, qui nous conduirait à renoncer à agir fermement. Nous avons donc plutôt insisté sur la nécessité d'un accompagnement social dimensionné au défi inéluctable que représente la transition climatique du continent.

Troisième considération générale : nous avons souligné que la transition offrait des opportunités économiques considérables et devait, à cette aune, être accélérée pour développer des industries bas-carbone européennes.

Quatrième fil rouge, dans la droite ligne de nos travaux précédents et des enseignements que nous avons tirés de la COP26 : le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » devrait constituer le pilier de la diplomatie climatique de l'Union européenne, en agissant comme un levier pour le relèvement de l'ambition des États tiers.

Enfin, le dernier élément cardinal est que le niveau d'investissement particulièrement élevé requis pour atteindre les objectifs à l'horizon 2030, puis la neutralité carbone à l'horizon 2050, conduite à une réflexion approfondie sur le soutien financier, grand absent de ce paquet « Climat ». La proposition de résolution invite donc tout particulièrement la Commission européenne à adapter les règles du pacte de stabilité et de croissance – elles limitent les niveaux annuels de déficit et de dette au niveau national – pour inciter et faciliter les investissements publics verts.

**M. Claude Kern, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – En tant que rapporteur de la commission des affaires européennes sur le volet « Énergie » de ce paquet, je m'associe aux propos de mon collègue Daniel Gremillet, dont je partage les conclusions et les propositions.

Le secteur de l'énergie constitue indéniablement la clé de voûte pour atteindre les objectifs très ambitieux fixés à l'ensemble des États membres par la Commission européenne. Je rappelle que 75 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne proviennent de la consommation et de la production d'énergie. La décarbonation du secteur de l'énergie est donc une étape essentielle pour parvenir à la réduction de ces émissions et à la neutralité climatique de l'Union prévue d'ici à 2050.

Les ambitions climatiques de l'Union européenne s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte inédit de très haut niveau des prix des énergies, que nous devons prendre en considération. Cette situation, qui est appelée à durer, renforce les questionnements que nous avons sur le financement de la transition climatique, ses conséquences sur le coût énergétique pour les acteurs économiques, notamment pour les PME, et les inquiétudes sur le pouvoir d'achat des ménages européens.

Si nous partageons l'ambition de ce paquet, la politique énergétique européenne doit s'inscrire dans le respect de certains principes : la souveraineté des États membres sur le choix de leur bouquet énergétique, la neutralité technologique et la prise en compte de la situation des États membres dont la production d'électricité est déjà largement décarbonée.

Ainsi, nous considérons que l'ensemble des solutions décarbonées en matière énergétique doivent pouvoir contribuer à la transition énergétique, qu'elles soient issues de sources renouvelables ou non. Sur de nombreuses dispositions de ce texte, nous avons exprimé le souhait d'élargir le périmètre actuel aux carburants bas carbone ou de pouvoir valoriser une électricité autre que renouvelable, dans les règles de calcul des émissions de gaz à effet de serre. Le principe de neutralité technologique doit aussi bénéficier à l'hydrogène, qui constitue un enjeu géopolitique et de souveraineté majeur. Le directeur général de l'énergie et du climat au ministère de la transition écologique a d'ailleurs souligné, lors de son audition, le risque de passer d'une dépendance au gaz russe à une dépendance à l'hydrogène du Sahara.

Nous devrions disposer d'orientations générales sur ces textes « Énergie » à la fin du premier semestre 2022 ; une réunion du Conseil « Énergie » doit ainsi se tenir à la fin du mois de juin.

**M. Pierre Laurent, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – Un important travail a été réalisé ces dernières semaines, en un temps express et beaucoup trop contraint, sans donner aux commissions le temps de réaliser une évaluation contradictoire approfondie. Des éléments d'appréciation essentiels nous font défaut, tels que le niveau d'investissement nécessaire, l'impact des changements productifs et sociaux amenés par le pacte vert ou les conditions pérennes des financements massifs attendus.

La PPRE estime nécessaire de mettre en place des modalités d'implication des parlements dans le suivi des négociations et demande à la Commission européenne de présenter des études d'impact plus pertinentes. Je m'en félicite, même si nous n'avons aucune garantie en la matière. Comment serons-nous associés aux négociations, alors que le Parlement va cesser de siéger, au moment même de la PFUE ?

La PPRE nous engage de manière positive sur le paquet, non seulement sur l'objectif de 55 %, mais aussi sur les voies pour y parvenir. À ce stade, ce soutien me paraît hasardeux, prématuré et aveugle à maints égards.

Nous sommes en pleine campagne présidentielle et en pleine PFUE. Avons-nous conscience que la grande majorité de nos concitoyens ignore l'impact du paquet que nous sommes en train de soutenir ? Voyez la suppression des véhicules thermiques et hybrides en 2035 : c'est demain ! Il en est de même pour l'élargissement du marché carbone aux ménages par l'introduction du chauffage et des carburants, ou l'augmentation à 40 % de la part des renouvelables dans les mix énergétiques.

Je souligne un point clé : le caractère juste de la transition devrait se trouver en amont et au centre des décisions, pour conduire à un cadre légal de transition juste, comme le propose la Confédération européenne des syndicats (CES). Or la proposition du Sénat continue de s'inscrire dans une logique qui ne traite la dimension sociale qu'en termes d'atténuation et de compensation, alors que 50 millions de ménages européens sont déjà en précarité énergétique.

Sur la création d'un marché carbone pour le transport routier et le bâtiment, nous rendons les armes avant d'avoir mené le combat, en intégrant dans la PPRE toutes les possibilités, même les plus mauvaises, plutôt que de nous en tenir, au début des négociations, au refus de ce marché en l'état. La création du Fonds social pour le climat est conditionnée au maintien de l'élargissement du marché carbone, rendant aléatoire tout le système de compensation sociale.

La PPRE demande une révision des modalités de fonctionnement du marché de l'électricité – je m'en félicite –, mais elle ne donne aucune indication sur le sens de cette révision. S'agissant de la libéralisation du marché de l'énergie, le Sénat ne propose rien. La concurrence aberrante entre les opérateurs nationaux et les opérateurs alternatifs va donc continuer, entravant notre capacité à agir de manière planifiée et durable.

Malgré notre soutien au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, l'étroitesse du champ couvert va poser de nombreux problèmes, sans parler de son lien avec le marché carbone, qui risque d'engendrer des inégalités très importantes.

Sur la nécessité de sortir des règles obsolètes du pacte de stabilité, la vague mention dans la PPRE à ce sujet est bien trop légère par rapport au niveau des investissements à mobiliser. J'avais fait des propositions de rédaction, elles n'ont pas été retenues à ce stade. En l'état, je ne pourrai pas soutenir une telle PPRE.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes** – Effectivement, le temps est contraint. Cette PPRE doit porter ses fruits au cours de la PFUE, qui subit la situation électorale et la situation de crise. Nous aurions eu de grandes difficultés à réunir les trois commissions après la suspension des travaux en séance plénière et donc à porter la parole du Sénat. Il est vrai que les parlements nationaux n'ont absolument pas été consultés. Nous n'avons pas pu travailler en amont. Au nom du Sénat français, nous nous positionnons dès lors que les textes nous sont transmis. Il ne s'agit en rien de faire passer un texte à marche forcée. Le calendrier est contraint, et nous avons dénoncé cette situation.

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Je ne critique pas les trois présidents de commission, je ne fais que dire tout haut ce que beaucoup pensent tout bas !

**M. Dominique de Legge, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – Les transports sont aujourd'hui responsables de 30 % des émissions totales de CO<sub>2</sub> de l'Union européenne. Malgré les efforts de décarbonation des filières du secteur, les émissions de gaz à effet de serre se sont accrues de près de 20 % en Europe depuis 1990, en raison du développement des secteurs routier et aérien. Ce secteur a donc un rôle essentiel à jouer dans la transition écologique. Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » fixe une trajectoire de réduction de 90 % des émissions de gaz à effet de serre provenant du secteur des transports d'ici à 2050, et d'au moins 55 % en 2030. Je laisserai mes collègues, Pascale Gruny et Jean-Michel Houllégatte, évoquer plus précisément les trois textes qui recouvrent les secteurs routier, aérien et maritime et les carburants alternatifs.

Pour ma part, je souhaiterais vous faire part de quatre considérations d'ordre général.

Ces textes auront des traductions concrètes, plus spécifiquement pour les entreprises des secteurs aérien et maritime. Je voudrais rappeler qu'elles sont, pour la plupart, déjà très engagées dans la diminution de l'impact environnemental de leurs activités et qu'elles investissent dans des technologies ou procédés qui permettent une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Je déplore l'absence d'évaluation de l'impact des mesures proposées par la Commission européenne. Cela est d'autant plus regrettable qu'elles sont particulièrement complexes et que leur cumul rend difficile l'appréhension des interactions entre elles. Nous demandons à la Commission européenne, dans notre proposition de résolution, de présenter en cours de négociation des études actualisées et sectorielles. Il s'agit de s'assurer de l'impact des différentes dispositions sur les ménages, les entreprises et les territoires ainsi que de la crédibilité du calendrier.

J'en viens à l'acceptabilité sociale et économique. Le maintien de la compétitivité des entreprises françaises et l'adaptation de la transition à nos territoires sont aussi des enjeux transversaux à l'ensemble des textes du paquet ; nous devons leur porter une attention particulière. Le niveau d'investissement de la transition écologique est très élevé. Les

interlocuteurs bruxellois que nous avons auditionnés nous ont d'ailleurs alertés sur la capacité de l'Union européenne à financer ces mesures.

Nous avons pris bonne note de la création d'un Fonds social pour le climat. Mais nous disposons de peu d'éléments sur la hauteur de son financement. Quels sont les critères pour sa mobilisation et sa redistribution ? Comment les disparités géographiques seront-elles prises en compte ? Quel sera son mode de gestion ?

**Mme Pascale Gruny, rapporteur de la commission des affaires européennes**— Permettez-moi de citer quelques chiffres pour mesurer les efforts que doit accomplir le transport routier pour contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et parvenir à la neutralité climatique à l'horizon 2050. Aujourd'hui, le transport routier représente 80 % du transport des passagers de l'Union européenne et 75 % du transport des marchandises. Les voitures et les camionnettes génèrent plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre des transports en Europe, ce qui représente 12 % des émissions européennes totales. La mobilité est bien au cœur de la transition climatique.

Je voudrais attirer votre attention sur quelques points qui me semblent importants pour engager le continent européen dans une transformation profonde de son économie, des usages des transports et des modes de comportement des citoyens. Plusieurs sujets de vigilance ont déjà été évoqués, tels que l'acceptabilité de la transition par les ménages, le maintien de la compétitivité des entreprises européennes, en particulier dans le domaine des transports, ou le financement des mesures nécessaires à cette transition. Le niveau d'ambition pour s'adapter au changement climatique nécessite, en effet, des investissements considérables dans la recherche et l'innovation. J'ai la conviction que le développement de transports décarbonés est un des enjeux forts de la transition écologique et que l'accompagnement des ménages au report modal, qui concerne en priorité les grandes métropoles, doit aussi être favorisé.

Par ailleurs, pour lever les barrières à l'achat de véhicules électriques, le déploiement d'infrastructures de recharge doit s'accélérer. C'est pourquoi nous souhaitons un renforcement des objectifs fixés par la Commission européenne, qui concerne d'ailleurs tous les modes de transport. Je ne reviendrai pas sur la proposition relative à la fin de la commercialisation des véhicules à moteur thermique qui a précédemment été exposée.

Cependant, nous devons être particulièrement attentifs à l'incidence que pourrait avoir cette mesure sur le marché des véhicules d'occasion. Il ne faudrait pas qu'elle favorise une augmentation des exportations de nos voitures anciennes et très polluantes vers des pays moins développés. J'ai donc proposé le développement d'une économie circulaire, notamment pour l'automobile, qui peut se matérialiser par le reconditionnement de véhicules – certaines entreprises se sont déjà positionnées sur ce créneau – ou la réutilisation de pièces détachées. J'invite aussi à mieux prendre en compte l'ensemble du cycle de vie au regard des enjeux de neutralité carbone.

Enfin, il me semble important d'être attentif à la superposition de mesures européennes dont l'effet cumulatif peut avoir des conséquences sur les acteurs économiques.

**M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – J'aborderai le volet du paquet relatif aux secteurs aérien et maritime.

L'objectif de la Présidence française est de conclure des orientations générales à la fin du premier semestre 2022 sur la quasi-totalité des textes. Force est de noter que deux des textes les plus avancés dans la négociation entre États membres concernent les projets de règlement qui visent, d'une part, à obliger les fournisseurs de carburants à accroître la part des carburants d'aviation durables, et, d'autre part, à réduire l'intensité des émissions de gaz à effet de serre de l'énergie utilisée à bord des navires. L'utilisation de carburants d'aviation durables, qui permet de réduire les émissions globales de CO<sub>2</sub> jusqu'à 80 % par rapport au kérosène fossile, constitue, en effet, l'un des principaux leviers de la réduction des émissions de l'aviation.

Plusieurs études montrent d'ailleurs que le transport aérien peut parvenir à la neutralité carbone à l'horizon 2050. Trois leviers de décarbonation sont actuellement identifiés : les carburants d'aviation durables (SAF), les avancées technologiques dans un avenir plus ou moins lointain – Airbus vient ainsi d'annoncer un premier test de moteur d'avion propulsé avec de l'hydrogène, qui sera réalisé en 2026, et qui pourrait être une étape importante vers la mise au point d'un avion zéro émission –, ainsi que la mise en œuvre du ciel unique européen qui implique un effort de la part des États membres pour moderniser et rationaliser le contrôle aérien, permettant des trajectoires plus directes au-dessus du territoire européen. Ces trois points sont exposés dans la proposition de résolution telle que présentée aujourd'hui.

Je voudrais aussi vous faire part de plusieurs points de vigilance.

Premièrement, le risque de contournement par les *hubs* et de distorsion de concurrence pour les compagnies aériennes européennes est un premier sujet d'attention. L'aéroport d'Istanbul, par exemple, pourrait à terme devenir un concurrent pour les aéroports européens.

Deuxièmement, la recherche et l'innovation dans le domaine des carburants alternatifs pour l'aviation doivent contribuer à la réduction de l'écart des coûts entre les SAF et le kérosène.

Troisièmement, le développement de la production de carburants d'aviation alternatifs à grande échelle conditionne la décarbonation du secteur.

Quatrièmement, enfin, il faut être attentif au coût de la transition énergétique pour le secteur de l'aviation.

L'objectif de réduction des gaz à effet de serre est également largement soutenu par les acteurs du transport maritime, mais plusieurs points de vigilance ont toutefois été identifiés, notamment la prise en compte de la disponibilité des carburants et de leur coût, alors que ce secteur repose, à l'heure actuelle, presque entièrement sur les combustibles fossiles.

**M. Jacques Fernique.** – Cette proposition de résolution constituera l'approche du Sénat sur le paquet « Climat » par lequel l'Europe donne corps à son nouvel objectif de réduction de 55 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990. Il s'agit non pas d'en rester aux belles formules, mais de mettre en place des actions concrètes. Au travers de cette proposition de résolution, le Sénat prend la mesure de cet objectif en envisageant les nécessaires réformes structurelles et sectorielles pour transformer nos industries, nos transports, notre agriculture et nos conditions énergétiques. Il affirme également l'urgence de

parvenir à un cadre clair et soutenable pour les ménages, les entreprises et nos territoires. On ne peut pas gagner le combat climatique dans un seul pays ou dans la seule Union européenne, qui représente 8 % du problème. Cette proposition de résolution insiste à juste titre sur la capacité d'entraînement dont l'Europe peut jouer, par l'ajustement carbone à ses frontières et par ses capacités de régulation des échanges économiques mondiaux. Les termes précis de cette proposition constituent donc un pas explicite vers la remise en cause des politiques ultralibérales de libre-échange ; les alinéas 200 et 201 sont éloquentes à cet égard.

Cette PPRE pointe la nécessité d'accompagnement pour l'acceptabilité sociale, d'adaptation des politiques de formation professionnelle, de reconversion des métiers, de soutien aux territoires et aux appareils productifs affectés. Notre groupe propose de muscler la proposition de résolution en ajoutant, après l'alinéa 95, un alinéa sur le rôle clé des territoires dans la mise en œuvre concrète de politiques déterminantes en matière climatique. Il serait bon de pointer la nécessité, pour l'Union européenne, de présenter une stratégie globale pour abonder le financement de l'action climatique des territoires. La mobilisation et la mise en cohérence des différents fonds structurels, des fonds d'investissement et des divers programmes de soutien financier, doivent s'opérer au profit des collectivités territoriales – un accord sur cette proposition de rédaction devrait se dégager au sein de la Chambre des territoires.

Voilà les avancées positives qui caractérisent la proposition de résolution européenne. Restent deux écueils majeurs qui en compromettent la bonne trajectoire. L'énergie nucléaire et les biocarburants sont deux fausses solutions. La première ne doit pas être traitée comme les énergies renouvelables. Elle est dangereuse, coûteuse et porte en elle des conséquences néfastes au-delà de nos frontières nationales. Or il ne faut pas nier les divergences d'approche entre États membres en la matière et l'importance des objectifs de sobriété énergétique et de développement des énergies renouvelables. Quant aux biocarburants, notre groupe a la conviction qu'ils ne remplaceront jamais les carburants conventionnels fossiles dans les secteurs aérien et maritime. C'est pourquoi l'alinéa 148 ne peut rester en l'état. Il convient certes de promouvoir les biocarburants, mais pas « quelle que soit leur génération ». Les agrocarburants de première génération représentent une concurrence inacceptable.

Cette proposition de résolution prend effectivement le sujet à bras-le-corps, mais deux illusions la rendent inopérante : la foi nucléaire et la croyance dans les biocarburants.

**M. Daniel Salmon.** – Je reviendrai sur les deux points de divergence que vient de soulever Jacques Fernique. L'énergie nucléaire, tout d'abord, est très présente tout au long de cette PPRE. Elle est très différente des autres en ce qu'elle ignore les frontières – le nuage de Tchernobyl ne s'y est pas arrêté ! En réalité, la liberté de chaque pays de se doter du mix énergétique de son choix vient affecter celle des autres. Si un accident majeur devait intervenir en France, les autres pays européens seraient impactés. De plus, cette énergie est génératrice de déchets qu'il nous faut gérer pendant des durées dépassant notre échelle humaine. Par ailleurs, à nos frontières, les bombes tombent en ce moment. Or la vulnérabilité de la France en temps de paix est indéfendable en temps de guerre ! Cette donnée doit absolument être prise en compte, car demain, nous pourrions connaître de graves difficultés liées à l'énergie nucléaire. Les biocarburants sont une partie de la solution. Compte tenu de la situation en Ukraine, la surface agricole utile en France sera à l'avenir très sollicitée : pour l'alimentation, les fibres et l'énergie. Elle ne pourra pas alimenter le transport aérien et le transport maritime, très voraces en énergie. Ces problèmes s'ajouteront à ceux du commerce



international. Nous devons faire preuve d'une très grande vigilance – car ce sont, en définitive, deux fausses solutions – et placer la sobriété en tête de nos priorités.

**Mme Angèle Prévile.** – Je salue le travail très important qui a été réalisé face aux enjeux colossaux qui sont devant nous. Je ferai une proposition de rédaction concernant les alinéas 172, 177 et 180 qui mentionnent les carburants synthétiques susceptibles d'être élaborés à partir de fossiles, de charbon, de lignite, de pétrole. Il faudrait d'emblée les exclure et ne mentionner que les carburants synthétiques provenant d'énergies renouvelables, à l'exclusion de ceux provenant d'énergies fossiles. Se trouve actuellement dans l'atmosphère un stock inédit de dioxyde de carbone, inégalé au cours des 800 000 dernières années. Afficher simplement une neutralité carbone dans notre feuille de route ne suffira pas ; il nous faudra réduire ce stock à l'origine du dérèglement climatique.

Sur les alinéas 130 et 131 relatifs au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, nous aurions pu aller beaucoup plus loin eu égard aux interpellations régulières du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) à propos de l'impact carbone des produits finis. Au lieu de dire que l'intensité carbone des produits importés « peut être évaluée », je proposerais d'écrire : « devant être évaluée ».

**M. Stéphane Demilly.** – Je prendrai le contrepied des propos tenus sur les biocarburants. J'ai présidé des groupes de travail sur le sujet à l'Assemblée nationale durant vingt ans, publié de nombreux rapports et participé à de multiples tables rondes et colloques. Ce sujet a toujours déclenché des débats passionnés, souvent manichéens et caricaturaux comme tout à l'heure.

Parmi toutes les études sérieuses, pas celles financées par les *lobbies* pro ou anti-biocarburants, celle qu'a menée l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) démontre clairement l'intérêt environnemental des bio ou agrocaburants. Ceux-ci ne sont pas exempts de défaut, mais ils sont bons pour l'environnement – moins 50 % de gaz à effet de serre pour l'éthanol, et moins 66 % s'ils sont réalisés à partir de betteraves - et pour l'agriculture, car ils sont une source de diversification, notamment pour les betteraviers qui ont perdu 100 000 hectares en trente ans. Plus d'une exploitation disparaît chaque heure dans notre pays. Les biocarburants sont également une ressource favorable au pouvoir d'achat et à notre indépendance énergétique, car nous dépendons à 99 % des importations pour le fossile. Ils sont aussi utiles à notre indépendance diplomatique et économique, qui ne peut être assurée sans indépendance énergétique. Or celle-ci est mise à mal par le contexte international actuel et notre dépendance au gaz russe...

Ces carburants n'ont jamais eu pour objet de remplacer totalement les carburants fossiles, et nos terres arables ont vocation à être nourricières, pour reprendre les propos du ministre de l'agriculture. C'est pourquoi seulement 2,3 % de notre surface agricole utile est destinée aux biocarburants, contre 3 % en moyenne en Europe. La solution miracle n'existe pas, et la méthanisation a ses défauts, de même que l'éolien et le solaire. Quant au nucléaire, je vous laisse juges. Il ne faut pas tenir des propos excessifs, et le biocarburant est une des nombreuses pistes à explorer. C'est pourquoi je suis très heureux que cette proposition de résolution européenne lui consacre un beau chapitre.

**M. Ludovic Haye.** – Merci pour ces interventions qui représentent les différentes sensibilités. Ce sujet me tient particulièrement à cœur : les douze propositions législatives du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » vont assurément dans le bon sens et s'inscrivent dans le droit fil des priorités françaises. Pour la présidence française, le présent semestre est crucial

pour concilier investissements économiques et ambitions climatiques, avec en ligne de mire la justice sociale.

Cette approche globale correspond à celle que la France a adoptée dans le plan de relance, la loi « Énergie-Climat », puis le projet de loi « Climat et résilience ». Selon cette optique, la PPRE est compatible avec cette stratégie. Sur ce point, l’alinéa 90, qui sous-entend que nous devons nous appuyer sur le potentiel nucléaire pour valoriser nos engagements dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, nous satisfait.

Il en est de même pour la référence à la nouvelle taxonomie verte européenne énoncée à l’alinéa 60. Nous ne pouvons que souscrire à l’alinéa 93, en vertu duquel la transition vers une économie décarbonée ne doit pas être synonyme de décroissance. Nous sommes tous d’accord pour une écologie capable d’innovation, pourvoyeuse d’emplois, qui ne gaspille pas ni ne détruit, mais crée de la richesse.

De même, l’acceptation sociale figurant à l’alinéa 94 doit animer chaque responsable politique. Nous proposons sur le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières la même vision que la France a portée. C’est un paradigme indispensable si nous voulons nous tourner vers une géopolitique responsable. Cela représenterait un changement culturel majeur en Europe et une avancée diplomatique réelle.

Pour toutes ces raisons, je soutiendrai cette PPRE au nom de mon groupe.

**M. Franck Montaugé.** – À l’alinéa 93, il m’apparaîtrait plus adéquat d’écrire que la transition vers une économie décarbonée « doit s’inscrire dans le cadre d’une croissance mesurée par des objectifs de développement durable adaptés aux enjeux et à la planification qui en résulte. »

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Une proposition de rédaction a été proposée en ce sens. Peut-être votre proposition sera-t-elle satisfaite.

### **Examen des propositions de rédaction**

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Louis-Jean de Nicolaÿ a formulé une proposition de rédaction afin de faire référence, dans les vises de la résolution, à la lettre de mission qui lui avait été adressée par le Président du Sénat en vue de la COP26. Il s’agit de préciser à nouveau l’implication du Sénat sur ces sujets, en particulier la délégation d’une mission dans ce cadre. Cette spécificité ne soulève pas de problème et ne déstructure pas la PPRE.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Lors de la réunion interparlementaire en marge de la COP26 à Glasgow, le président Larcher avait en effet souhaité qu’une motion - adoptée à l’unanimité - rappelle le rôle vital des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques d’atténuation du changement climatique et d’adaptation à celui-ci, et la nécessité de leur apporter un financement suffisant. Cela doit permettre d’atteindre l’objectif de 55 %.

*La proposition de rédaction est retenue.*

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** - À l’alinéa 79, une proposition de rédaction vise à remplacer les mots : « réévaluer les modalités de fonctionnement du » par les mots : « réformer le ». La rédaction

serait donc la suivante : « Considérant que les effets potentiels du paquet "Ajustement à l'objectif 55 " et la forte hausse des prix des énergies invitent à réformer le marché européen de l'électricité. » Cette formulation est un peu plus offensive ; j'y suis plutôt favorable.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Notre commission est d'accord avec cette écriture un peu plus offensive, qui devrait répondre en partie aux remarques de M. Laurent. Il y a urgence à réformer très rapidement le système de tarification de l'électricité.

**M. Franck Montaugé.** – Cet alinéa 79 appelle d'une certaine façon à la révision du marché de l'électricité. L'évocation d'un sujet aussi important ne devrait-elle pas figurer à la fin du texte, où l'on appelle à des actions concrètes ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Nous avons voulu mettre l'accent sur l'acceptation sociale et sociétale du dispositif. Ceci oriente notre conclusion qui propose une ouverture. Je suis favorable au maintien de cette architecture du texte.

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Lundi soir, lors de l'élaboration de la rédaction du texte que nous examinons ce matin, j'ai envoyé un texte avec une série de propositions, qui ont visiblement été classées sans suite. Qu'en est-il ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Vous pouvez les présenter de nouveau.

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Je le ferai donc au moment de l'examen des alinéas concernés.

*La proposition de rédaction est retenue.*

**M. Didier Marie, rapporteur.** – À l'alinéa 93, nous proposons de remplacer les termes : « ne doit pas être synonyme de décroissance », par le terme : « nécessite ». La rédaction serait donc la suivante : « Affirme que la transition vers une économie décarbonée nécessite de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale... ». La référence à la décroissance nous apparaissait un peu trop défensive ; nous proposons là aussi une version plus offensive.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – La rédaction initiale avait du sens pour ne pas accréditer une perspective décroissante par ce texte. Je ne suis donc *a priori* pas très favorable à cette proposition, mais je souhaiterais entendre l'avis de la présidente de la commission des affaires économiques et du président de la commission de l'aménagement du territoire.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – N'ayant pu évoquer cette question avec les commissaires, mon avis sera personnel. Dans cette PPRE, nous devons donner un cap stratégique pour l'Europe. À l'instar du président Rapin, je ne pense pas que la décroissance soit une option pour l'Europe. Je comprends le sens de la proposition de rédaction, mais j'émettrai un avis très réservé.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** - La possibilité d'émettre des avis divergents fait partie de l'intérêt de ce format de réflexion.

**M. Patrice Joly.** – La croissance et la décroissance, déjà évoquées dans de multiples réunions, doivent à l'évidence être questionnées de nouveau. Nous nous orientons nécessairement sur une croissance différente. Si la production de biens matériels est toujours nécessaire, sa finitude se heurte à l'infini culturel et relationnel.

**M. Franck Montaugé.** – Je partage la position de la présidente de la commission des affaires économiques, mais la décroissance renvoie à la dimension purement économique du développement. La notion d'objectif de développement durable trouverait sa place, qui ne se limite pas à la seule dimension productive de notre société. Il s'agit d'un positionnement stratégique.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** - Cette notion figure déjà dans l'alinéa.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – La rédaction initiale me paraissait équilibrée. Autrement, nous risquons de ne pas être au rendez-vous de l'enjeu de la transition décarbonée. La France et l'Europe doivent être présentes, tout en conciliant le développement durable, le développement économique et l'inclusion sociale. C'est un pari sur l'avenir !

**M. Pierre Louault.** – La croissance sera verte ou ne sera pas ; les deux notions sont liées !

**M. Laurent Duplomb.** – J'ai l'impression de rêver : notre continent est depuis cinq heures du matin en guerre, pour la première fois depuis 1945 – hormis la guerre de Yougoslavie. Ce n'est tout de même pas anodin ! Les conséquences seront considérables sur les prix des énergies, notamment du gaz russe, le blé ukrainien, les bourses mondiales et en particulier européennes. C'est comme si nous nous trouvions dans une voiture sans moteur, sans feux, sans frein qui va droit dans le mur, et que nous continuions à parler de tout et de rien. Sommes-nous aujourd'hui à la hauteur du débat ? En quelques minutes, Vladimir Poutine va émettre la quantité de dioxyde que nous produirions en plusieurs mois ou plusieurs années. Si demain l'Europe est en guerre, croyez-vous vraiment que l'on se posera la question de la décroissance ?

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Je suis défavorable à la proposition de rédaction. L'écriture de l'alinéa 93 est tout à fait équilibrée. Il faut au contraire maintenir le terme « décroissance » pour le distinguer des autres notions du texte.

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – Je souhaite également le maintien de cette rédaction, pour une autre raison simple : pour financer nos objectifs, nous avons besoin de croissance. Il faut l'affirmer très clairement.

**M. Daniel Salmon.** – Nous sommes évidemment favorables à cette proposition visant à supprimer le terme « décroissance ». On parle souvent de sobriété. Or notre trajectoire d'une croissance infinie sur une planète finie n'est pas viable. Ce terme de « décroissance » irrite beaucoup, notamment quand nous le portons. S'il disparaissait de ce texte, ce serait mieux pour tout le monde !

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Nous ne voulions pas engager un débat sur la décroissance. Nous souhaitons juste proposer une formulation plus positive que celle qui était inscrite. À l'instar de nombre de nos collègues, nous sommes pour une croissance, mais différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. Elle serait respectueuse du

développement durable, du développement économique et de l'inclusion sociale. Cela étant, eu égard à l'imbroglio que cette suggestion semble susciter, nous la retirons.

*La proposition de rédaction est retirée.*

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – À l'alinéa 94, une proposition de rédaction vise à insérer après le mot : « d'accompagnement » les mots : « et d'inclusion sociale ». La rédaction serait la suivante : « ...et à prévoir les dispositifs pertinents d'accompagnement et d'inclusion sociale de cette transition en amont... ». J'y suis favorable.

*La proposition de rédaction est retenue.*

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Je proposais d'insérer, entre les alinéas 93 et 94 un alinéa sur la question de la transition juste. Ce terme ne figure pas une seule fois dans le texte. Concernant le cadre « clair et soutenable », j'avais proposé qu'il soit « juste, clair et soutenable ». Mais cela n'a pas été retenu. Quant au terme « d'inclusion sociale », il est trop minimal et devrait s'attacher au développement économique. Il faudrait passer d'une logique de compensation à une logique de promotion sociale.

Je vous sou mets donc la proposition suivante : « Demande que la transition juste s'appuie sur un cadre légal qui doit conduire les États membres à garantir les droits sociaux fondamentaux dans la période de transition, à renforcer les systèmes de protection sociale, à garantir la négociation collective des plans de transition des entreprises et des administrations, notamment pour favoriser les droits à la formation, à la requalification et au perfectionnement des travailleurs dans les domaines des nouvelles technologies propres, et à l'adaptation aux changements climatiques ». Cette idée s'inspire fortement des demandes des syndicats et d'une proposition plus détaillée de la Confédération européenne des syndicats (CES).

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – On touche aux compétences des États membres.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – L'action européenne en matière de participation et de formation doit respecter le principe de subsidiarité.

*La proposition de rédaction n'est pas retenue.*

**M. Didier Marie, rapporteur.** - À l'alinéa 95, une proposition de rédaction vise à insérer après le mot : « besoins » les mots : « notamment au regard du niveau des ressources propres actuelles et futures, largement en deçà des dépenses prévues. » La rédaction qui en découle serait la suivante : « S'inquiète de l'adéquation des ressources prévues aux besoins, notamment au regard du niveau des ressources propres actuelles et futures, largement en deçà des dépenses prévues, et appelle la Commission à présenter une stratégie globale de financement adaptée aux enjeux et, le cas échéant, à envisager le regroupement des différents fonds qui y contribuent ; ».

Aujourd'hui, le niveau de ressources propres de l'Union européenne est insuffisant. Des négociations sont en cours, dont le troisième volet n'a pas été engagé. Par ailleurs, le montant des investissements à réaliser est sous-estimé comme l'indique Mme Lagarde, selon laquelle ce montant est au moins égal au double de ceux qui sont déjà prévus.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Les ressources propres doivent en principe être allouées essentiellement au remboursement de l'emprunt commun. Il ne faut à mon sens pas y déroger. La proposition viserait à augmenter le volume des ressources propres pour prévoir une affectation plus importante. Compte tenu de la logique du dispositif tel que je l'ai présenté avec le rapporteur général du budget, je resterai sur cette position, à moins de prévoir en priorité le remboursement de l'emprunt commun à l'échelle européenne. Il est hors de question de puiser dans ces ressources propres pour financer ne serait-ce que le Fonds social pour le climat !

**M. Didier Marie, rapporteur.** – L'Europe est confrontée à deux enjeux : rembourser la dette mutualisée ayant permis de mettre en œuvre le Fonds de relance, et investir massivement dans la transition écologique. Quelle que soit l'affectation des fonds, tant pour le remboursement de la dette que pour les investissements, ils sont insuffisants ; à moyen terme, les États devront contribuer. Il faut donc absolument poursuivre les négociations pour augmenter le niveau des ressources propres et prendre en considération la réalité du montant des investissements à réaliser. Notre proposition ne consiste pas à imaginer un vase communicant entre les deux ; c'est un paquet global que l'Europe devra mettre en œuvre pour financer la totalité de ses engagements, aussi bien sur la dette que sur la transition écologique.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Je suis d'accord sur le principe, sous réserve de bien définir l'objectif de l'utilisation des ressources propres. Sinon, cette solution va à l'encontre de ma philosophie, partagée par nombre des commissaires, selon laquelle nous allons tout droit vers un fédéralisme financier non contrôlé. Ce désaccord est légitime, mais je n'adhère pas à l'utilisation complète des ressources propres ou à leur augmentation pour financer un budget européen. Il m'apparaît essentiel que les États gardent une maîtrise budgétaire en Europe. Je suggère donc d'ajouter à la proposition les termes : « rappelle que les nouvelles ressources propres doivent être prioritairement affectées au remboursement de l'emprunt mutualisé levé pour financer l'instrument de relance *Next Generation EU*. » Cela vous convient-il ?

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Oui, sachant qu'il s'agit d'une masse globale qui devra être affectée en fonction des besoins. Le remboursement de la dette proviendra soit de l'affectation des ressources propres, soit d'une contribution des États. Il en sera de même des investissements réalisés en matière de transition écologique.

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Je ne voterai pas cette proposition de rédaction. Le débat est irréal : la sous-estimation globale des niveaux de financement est considérable, bien qu'elle ne puisse être appréciée faute d'éléments probants.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – C'est pourquoi ce garde-fou permettra en priorité de rembourser l'emprunt avec les ressources propres.

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Dans ce cas, il ne faut pas dire que la priorité des priorités est de parvenir à 55 % en 2030.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – C'est peut-être le fond du problème.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Notre proposition a le mérite d’être claire et d’évoquer justement les besoins. De quoi parle-t-on ? Nous ne le savons pas précisément. Il serait inopportun d’introduire de nouvelles subtilités susceptibles de nous échapper.

*La proposition de rédaction, modifiée, est retenue.*

**M. Jacques Fernique.** – Après l’alinéa 95, ma proposition de rédaction, qui a été travaillée avec Ronan Dantec, insiste sur le rôle clé des territoires. Elle consisterait à ajouter : « Rappelle l’importance de l’approche territoriale et enjoint la Commission européenne à présenter une stratégie globale de financement adaptée aux capacités et opportunités d’action des territoires, estime que la mobilisation et la mise en cohérence des différents fonds structurels, des fonds d’investissement européens et des divers programmes de soutien financier intéressant les collectivités territoriales est une condition nécessaire à l’atteinte des objectifs à l’horizon 2030 et à la neutralité carbone en 2050. »

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Cette proposition de rédaction me semble globalement acceptable pour les deux commissions. Il est pertinent de rappeler l’importance de l’approche territoriale sur le sujet. Toutefois, nous suggérons de remplacer « enjoint » par « demande ».

**M. Jacques Fernique.** – C’est d’accord.

*La proposition de rédaction est retenue.*

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** – Après l’alinéa 106, la proposition de rédaction de notre collègue Jean Bacci vise à rappeler que l’Europe ne parviendra pas à tenir le niveau d’adoption de carbone qu’elle s’est fixé dans le paquet « Ajustement à l’objectif 55 » si elle ne lutte pas efficacement contre les feux de forêt. Il faut, pour cela, que des politiques publiques adaptées en matière de prévention des risques soient mises en place, tant au niveau national qu’au niveau européen.

La rédaction qui en découlerait serait la suivante : « Afin d’atteindre le niveau d’absorption de carbone visé par le paquet « Ajustement à l’objectif 55 », insiste également sur la nécessité de mobiliser une politique de prévention des risques aux échelles européenne et nationale à la hauteur de la menace que représente l’augmentation de l’intensité et du nombre d’incendies en Europe du fait du dérèglement climatique. » Notre commission a donné un avis favorable à cette proposition de rédaction.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je ne m’oppose pas à cette proposition, qui « ne mange pas de pain », si je puis dire, mais je trouve qu’elle est un peu décalée par rapport à l’objet de la PPRE. Le problème des mégafeux et de la pollution qu’ils apportent est très important : il faut le combattre au niveau européen. Toutefois, si l’on adoptait cette proposition, il faudrait également parler de la lutte contre la pollution marine, contre la pollution des eaux, contre la pollution de l’air... À nouveau, je ne m’y oppose pas pour autant.

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable.** – La commission de l’aménagement du territoire et du développement durable soutient cette proposition de rédaction, et il serait regrettable que la commission des affaires européennes ne l’adopte pas. Il vaut mieux que nous la retirions - je

m'en entretiendrai avec M. Bacci. Je souligne néanmoins que, d'un point de vue environnemental, ce sujet est fondamental.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Dans les arbitrages, nous n'avons pas retenu cette proposition de rédaction, car, comme l'a dit la présidente Sophie Primas, rien n'empêcherait alors d'intégrer toutes les questions environnementales, tous les types de pollutions... Plus on ajoute à la PPRE, moins on lui donne de corps.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Je me satisfais de la demande de retrait du président de la commission des affaires européennes, parce que notre texte s'intéresse aux douze mesures législatives du paquet « Climat ». Or il n'y a pas de mesure législative concernant les feux de forêt. C'est une préoccupation importante, mais qui mériterait, effectivement, une démarche séparée.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** – Je retire donc la proposition de rédaction, présentée au nom de M. Bacci. Je lui ferai part de nos débats.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Rien ne l'empêche de déposer une proposition de loi sur le sujet !

*La proposition de rédaction est retirée.*

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Aux alinéas 107 et 108, qui portent une appréciation très positive sur le système d'échange de quotas d'émissions SEQE-1, la proposition que j'avais préparée tendait à une rédaction beaucoup plus nuancée.

Je m'en tiendrai à vous proposer de réécrire les premières lignes de l'alinéa 108 de la manière suivante : « Prend acte des évaluations de la Commission européenne sur le bilan du SEQE-1, souligne toutefois que ce bilan appelle une évaluation approfondie et contradictoire. » Cette absence d'évaluation critique du SEQE-1 est, à mon avis, très discutable, d'autant que l'appréciation très positive que l'on porte sur le SEQE-1 a des conséquences sur la manière dont est promu le SEQE-2, qui suscite encore plus de problèmes. Ce point me paraît extrêmement important.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Votre proposition ne soulève de difficultés pour aucun des présidents.

*La proposition de rédaction est retenue.*

**M. Didier Marie, rapporteur.** – À l'alinéa 117, nous proposons, après le mot « rurales », d'insérer une nouvelle phrase : « souhaite dès lors qu'au moins 50 % des recettes issues du nouveau système d'échange de quotas d'émissions pour les secteurs du bâtiment et du transport routier (SEQE-*bis*) soient allouées au fonds social pour le climat ; et ».

L'idée est simple : dès lors que l'on instaure un nouveau système, et quelles que soient les critiques dont celui-ci peut faire l'objet, nous considérons qu'il devrait alimenter le Fonds climat pour le climat, dont on sait qu'il est insuffisamment financé, pour accompagner les publics les plus en difficulté, ainsi que, éventuellement, les petites et moyennes entreprises.



**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Je sollicite le retrait de cette proposition de rédaction : dans la mesure où l'on a peu de visibilité sur le financement du fonds social pour le climat, il paraît compliqué de s'engager sur des montants...

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – On ne peut à la fois déplorer l'absence d'impact et de visibilité du fonds et expliquer qu'on veut augmenter son budget ! Ce n'est pas très logique.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Tout au long de la PPRE, on indique que l'une des principales difficultés sera l'accompagnement social des publics susceptibles de pâtir d'une modification de la transition énergétique.

À ce jour, la Commission européenne prévoit une affectation de 25 % des nouveaux quotas au fonds climat, ce qui représente, au total, 72,2 milliards d'euros. Tout le monde considère que ce montant est insuffisant pour permettre l'accompagnement et l'acceptabilité sociale des changements à venir.

C'est pourquoi nous proposons de prélever plutôt 50 % des nouveaux quotas qui seront installés, de manière à avoir les moyens d'accompagner réellement toutes celles et tous ceux qui seront pénalisés par le changement de paradigme.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je comprends évidemment l'objectif de cette proposition de rédaction : tout au long de la PPRE, on insiste fortement sur l'acceptation sociale de la transition énergétique.

Il me semble néanmoins que cette proposition est un peu prématurée, parce que l'on ne sait pas à quoi servent les 75 % restants. Il y a peut-être, derrière, de très bonnes intentions et de très bonnes idées. Je suis donc un peu sceptique.

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je partage ce point de vue : on peut comprendre cette proposition de rédaction, mais je crois qu'il faut que nous trouvions un consensus et que le dispositif soit affiné. Nous n'y sommes donc pas favorables.

*La proposition de rédaction n'est pas retenue.*

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Aux alinéas 125, 142, 172, 177 et 180, mes cinq propositions de rédaction visent à ajouter, après le mot « biocarburants », la formule suivante : « dont le bilan carbone et énergétique est positif », afin de rassurer sur la nature des biocarburants qui seraient utilisés – je vous renvoie au débat que nous avons eu tout à l'heure.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – C'est un grand point de désaccord entre les deux commissions...

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Il ne s'agit pas d'un désaccord : nous considérons que ces propositions de rédaction sont satisfaites. En effet, les biocarburants doivent aujourd'hui respecter les critères de durabilité – c'est l'objet des directives « Énergies renouvelables 2 » (EnR 2) et « Énergies renouvelables 3 » (EnR 3). N'oublions pas que le paquet promeut déjà les biocarburants dans les objectifs des EnR et que cette promotion est d'ores et déjà conditionnée à une diminution entre 50 et 65 % des émissions liées à leurs installations – cela sera encore plus avec la nouvelle réglementation européenne.

*Les propositions de rédaction ne sont pas retenues.*

**M. Didier Marie, rapporteur.** – J’avais proposé une proposition de rédaction tendant à supprimer l’alinéa 148, mais, pour gagner du temps, je vais présenter directement ma proposition de repli : il s’agit, après le mot « biocarburants », d’insérer « dont le bilan carbone et énergétique est vertueux » et, surtout, de supprimer, « quelle que soit leur génération ».

Sans rouvrir le débat, je rappelle qu’il convient de distinguer les biocarburants d’hier et ceux d’aujourd’hui, qui n’ont pas exactement la même valeur écologique.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Cette proposition de rédaction est problématique.

Premièrement, elle enlève une protection magistrale pour nos agriculteurs concernant la référence aux importations prohibées de soja et d’huile de palme.

Deuxièmement, elle supprime la référence aux critères de durabilité, chose que, je pense, personne ne souhaite.

**M. Jacques Fernique.** – Nous avons soumis une proposition de rédaction tendant elle aussi à supprimer les mots « quelle que soit leur génération » – je l’ai évoqué lors de mon propos liminaire. Cela fragilise votre argument...

**M. Pierre Cuypers.** – Je rappelle que la première génération n’a pas encore complètement et totalement abouti. Il faut donc maintenir la rédaction en l’état.

*La proposition de rédaction n’est pas retenue.*

**M. Didier Marie, rapporteur.** – À l’alinéa 164, ma proposition de rédaction consiste à le rédiger de la manière suivante : « Juge que doit être appliqué un seuil d’émission, adapté, ambitieux et graduel, pour les énergies fossiles référencées dans le règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 du Parlement européen et du Conseil sur l’établissement d’un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 dit règlement sur la taxonomie, et utilisées pour le chauffage et le refroidissement, plutôt qu’une interdiction sèche ; »

Il s’agit d’encadrer la possibilité de poursuivre l’utilisation d’énergies fossiles, s’agissant notamment du logement social et des bâtiments, pour le chauffage et le refroidissement, pour la limiter à la condition expresse qu’il s’agisse d’énergies fossiles référencées dans la taxonomie – soit essentiellement le gaz.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Je vais répondre à la place de ma collègue Dominique Estrosi Sassone : le problème de cette proposition de rédaction est qu’elle empêcherait les logements sociaux de recourir au gaz, ce que font aujourd’hui les trois quarts du parc social.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – La rédaction que nous proposons permet de considérer que ce sont les énergies fossiles qui sont aujourd’hui encore autorisées dans le règlement de la taxonomie, soit le gaz, à l’exclusion de toute autre.

On peut très bien imaginer que, dans tel ou tel pays, on continue de chauffer les logements sociaux avec des chaudières au charbon. L'idée est de s'en tenir exclusivement à ce que l'Union européenne a prévu.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – La taxonomie n'autorise que le gaz émettant moins de 100 grammes de CO<sub>2</sub> par kilowattheure.

Il faut mesurer les conséquences qui découleraient de cette rédaction pour les logements sociaux...

**M. Didier Marie, rapporteur.** – C'était le sens de notre proposition de rédaction tendant à remonter à 50 % le taux des nouveaux quotas affectés au Fonds pour le climat pour accompagner les modifications.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – L'idée est bonne. Le seul problème est que le gaz que vous évoquez n'existe pas. Soyons concrets.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Les commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable sont défavorables à la proposition.

*La proposition de rédaction n'est pas retenue.*

**M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur.** – Je vous soumetts une proposition de rédaction, de nature technique, qui vise à supprimer un doublon : l'alinéa 171 est en effet redondant avec l'alinéa 192, lequel concerne également la certification internationale des carburants d'aviation durables et moins bien rédigé.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Cette proposition de rédaction est portée par la commission des affaires européennes. J'y suis favorable.

*La proposition de rédaction est retenue.*

**Mme Angèle Prévile.** – Je propose de modifier la rédaction des alinéas 172, 177 et 180 pour rappeler que les carburants synthétiques peuvent être élaborés à partir de charbon et de lignite. Il me paraît absolument nécessaire de le mentionner, car il ne serait pas vertueux d'utiliser des matières fossiles pour fabriquer des carburants synthétiques. Il faut exclure ceux qui seraient fabriqués de la sorte.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Cela est déjà pleinement intégré dans l'objectif général du texte. Vos propositions de rédaction sont satisfaites. La base moléculaire de tous les carburants restera le carbone.

**Mme Angèle Prévile.** – En termes d'émissions de gaz à effet de serre, fabriquer des carburants synthétiques en se servant de l'électrolyse de l'eau et du dioxyde de carbone qui se trouve dans l'atmosphère est vertueux. Utiliser le charbon et le lignite ne l'est pas.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Le texte prévoit des seuils d'émission, qui excluent, de fait, le charbon et le lignite. La proposition de rédaction est donc satisfaite.

**M. Daniel Salmon.** – Si elle ne l'était pas, ajouter cette précision me semblerait tout à fait pertinente : ce n'est pas du tout la même chose que le carbone soit issu de matières fossiles ou des énergies renouvelables !

**Mme Angèle Prévile.** – En effet !

*La proposition de rédaction n'est pas retenue.*

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Pour les mêmes raisons, avis défavorable à votre proposition de rédaction indiquant, aux alinéas 172, 177 et 180, que les carburants synthétiques doivent être élaborés à partir d'énergies renouvelables.

*La proposition de rédaction n'est pas retenue.*

**Mme Angèle Prévile.** – À l'alinéa 130, ma proposition de rédaction tend à aller plus loin sur l'intégration des produits supplémentaires dans le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : il s'agit d'écrire que l'intensité carbone « doit » – et non « peut » – être évaluée, et que des produits de base supplémentaires « devraient » – et non « pourraient » – être intégrés au mécanisme à l'occasion de la clause de revoyure. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) nous interpelle très souvent sur l'impact environnemental des produits finis importés.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Je suis plutôt défavorable à cette proposition de rédaction, qui complexifie les choses. Au reste, le marché carbone doit respecter les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et votre proposition fragiliserait cette nécessaire conformité.

**Mme Denise Saint-Pé, rapporteure.** – Nous en avons débattu en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Même si l'objectif est tout à fait louable, nous avons nous aussi conclu qu'il y aurait un risque d'incompatibilité avec les règles de l'OMC.

*La proposition de rédaction n'est pas retenue.*

**Mme Angèle Prévile.** – À l'alinéa 131, nous proposons, dans le même état d'esprit, de remplacer « l'opportunité » par « la nécessité » d'une extension du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières à certains produits finis exposés à un risque de fuites de carbone. Ce serait montrer un peu plus de volontarisme sur le sujet.

*La proposition de rédaction n'est pas retenue.*

**M. Didier Marie, rapporteur.** – À l'alinéa 96, je propose la rédaction suivante : « Considère que la transition vers une économie décarbonée présente de réelles opportunités de développement économique mais que le niveau d'ambition affiché par l'Union européenne lui impose de jouer le rôle de meneur économique et de développement durable ainsi que de prescripteur de normes en matière de durabilité. »

Il s'agit d'affirmer que l'Union européenne doit imposer – par la négociation, bien évidemment – ce changement de paradigme à l'échelle internationale, notamment dans le cadre des règles de l'OMC.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Cette proposition paraît acceptable.

*La proposition de rédaction est retenue.*

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Pour répondre au souhait que Pierre Laurent a exprimé tout à l'heure, je lui suggère une proposition de rédaction tendant à intégrer l'expression « transition juste » dans notre PPRE. Nous pourrions le faire à ce même alinéa 96, par la rédaction suivante : « souligne néanmoins la nécessité d'accompagner l'évolution des acteurs économiques, des ménages et des territoires les plus vulnérables pour permettre une transition juste. »

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Je suis d'accord.

*La proposition de rédaction est retenue.*

*La proposition de résolution européenne est ainsi modifiée pour être déposée dans cette rédaction par ses auteurs.*

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Je remercie les rapporteurs, mes deux collègues présidents et les groupes politiques. Nous avons travaillé à la façon européenne, avec beaucoup de diplomatie, en nous égarant parfois dans les réflexions, mais en étant, au final, efficaces.



*Mardi 1<sup>er</sup> mars 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Décision de la Russie de faire la guerre à l'Ukraine : communication de M. Jean-François Rapin**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous devons nous pencher aujourd'hui sur un sujet important, l'Europe de la culture et du patrimoine. Mais je ne pouvais pas ouvrir cette réunion sans commencer par vous faire une communication sur l'agression russe contre l'Ukraine intervenue il y a quelques jours, et sur les échanges que j'ai eus à ce propos avec nos homologues des pays européens frontaliers de l'Ukraine et de la Russie, d'autant que vous serez certainement beaucoup sollicités par les médias : mieux vaut que nous disposions d'une base partagée d'informations. La description de l'offensive et de la situation militaire sera faite ce soir en séance publique : après le Premier ministre et les présidents de groupe, et avant le président Cambon, je disposerai d'un temps de parole au nom de notre commission.

Les sanctions adoptées toucheront d'abord les plus hauts dirigeants russes : dans un premier temps, il était hors de question de sanctionner directement le peuple – même si la densité et la puissance des sanctions économiques ne tarderont pas à produire des effets plus longs, et notamment en matière d'inflation. Des membres de la Douma sont visés directement, ainsi que le ministre des affaires étrangères, Sergueï Lavrov, dont les capacités patrimoniales sont restreintes. Des journalistes sont aussi atteints, et de nombreux oligarques, dont la liste s'est encore allongée hier : leurs avoirs sont gelés et ils ne peuvent plus entrer dans l'Union européenne. Les vols vers la Russie sont suspendus. Les médias d'État russes sont globalement bannis, parce qu'ils mènent des actions de désinformation. C'est le cas de *Russia Today* et de *Sputnik*. Le second, d'ailleurs, nous sollicitait très souvent. Pour ma part, je n'ai jamais répondu à ces sollicitations, craignant que tout ce que je pourrais dire soit déformé.

Plusieurs banques russes ont été exclues du système interbancaire international Swift, notamment celles qui financent les entités séparatistes. Swift relie 220 pays et territoires et assure 40 millions de transactions par jour. La Banque centrale russe elle-même est bannie de toute transaction, et ses avoirs en devises sont gelés, ce qui a provoqué l'effondrement du cours du rouble, qu'elle a tenté de soutenir en remontant son taux directeur de 9,5 % à 20 %. Ne sont pas concernées, toutefois, les banques qui interviennent dans les exportations de produits énergétiques, qui se règlent en devises.

L'exclusion de Swift est une sanction rare et puissante, à laquelle les 27 ont fini par se rallier tous. Cela ne suffira pas, néanmoins, à couper la Russie du commerce mondial, car celle-ci a développé un équivalent, le Système de transfert de messages financiers (en russe Система передачи финансовых сообщений, SPFS), qui prend en charge 20 % de ses transactions internationales, notamment avec les pays satellites de l'ex-URSS.

En complément de ces représailles envers la Russie, l'Union européenne s'est mobilisée pour soutenir l'Ukraine au plan militaire et humanitaire. Elle a activé la Facilité européenne pour la paix (FEP). Doté de 5 milliards d'euros pour la période 2021-2027, ce

nouvel instrument extrabudgétaire de réponse aux crises internationales prend la suite de la Facilité africaine pour la paix, mais avec un champ d'intervention étendu à l'ensemble du monde. Il autorise l'achat d'armes létales et leur fourniture à des étrangers. L'Union européenne a débloqué à ce titre 500 millions d'euros pour financer des livraisons d'armes à l'Ukraine.

Ces financements s'ajoutent aux mesures décidées de façon bilatérale par les États membres, dont plusieurs, parmi lesquels la France, ont également décidé de fournir équipements, armes, munitions, carburant et même véhicules ou avions de combat à l'Ukraine, rompant pour certains, comme l'Allemagne ou la Finlande, avec un tabou ancien. Mon homologue de l'Assemblée nationale, Sabine Thillaye, qui a des origines allemandes, m'a confirmé qu'il s'agit d'un virage à 180 degrés de la part des autorités allemandes, qui s'interdisaient jusqu'alors toute intervention dans un conflit armé, en tous cas par la livraison d'armes létales.

Les règles de l'espace Schengen ont été mises entre parenthèses. La Commission européenne a appelé les États membres à réduire les formalités administratives à remplir par les ressortissants ukrainiens fuyant la guerre. Ainsi, à la frontière polonaise, les passeports ne sont plus exigés, et une carte d'identité suffit. Dans les faits, souvent sous la pression de leurs opinions publiques, les États membres ont agi, en coordination avec l'Union européenne, avec rapidité et pragmatisme.

Avant-hier, le Conseil des ministres de l'intérieur de l'Union européenne a déclenché le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (en anglais *Integrated Political Crisis Response*, IPCR). L'IPCR est destiné à permettre une prise de décision rapide et coordonnée au niveau politique en cas de crise majeure et complexe. Il a déjà été utilisé fin 2015 lors de la précédente crise migratoire, et plus récemment pour faire face à la pandémie. Les ministres se sont ainsi entendus, même si la décision formelle ne sera prise que jeudi, pour accorder la protection temporaire à l'ensemble des ressortissants ukrainiens qui ont trouvé refuge dans les États membres, par la mise en œuvre de la directive 2001/55/CE, applicable en cas d'afflux massif de personnes déplacées, mais qui n'avait jamais été utilisée.

Aux termes de cette directive, la protection temporaire sera octroyée aux personnes bénéficiaires pour une durée d'un an, cette durée pouvant ensuite être prorogée jusqu'à trois ans en tout. Au cours de cette période, les ressortissants concernés peuvent exercer une activité salariée ou non salariée. Les États membres veillent à leur donner accès à un hébergement approprié ou à leur donner les moyens de se procurer un logement. Les ressortissants visés bénéficient également du soutien nécessaire en matière d'aide sociale et de soins médicaux. Ceux qui ont moins de 18 ans ont le droit à la scolarité. Cela risque de soulever des difficultés, parce que les moyens d'accueil scolaire sont limités dans les pays limitrophes. Notre collègue slovaque m'expliquait tout à l'heure que les écoles maternelles auraient beaucoup de mal à accueillir tous les enfants. Cette protection temporaire ne préjuge pas de la qualité de réfugié des intéressés, mais ces derniers peuvent déposer une demande d'asile à tout moment.

Les chiffres sont déjà massifs, et en très peu de temps. En 2015, la crise migratoire avait amené un million de réfugiés, mais en plusieurs mois. Avec cette crise, nous atteindrons ce chiffre en quelques jours.



Au-delà de ces réactions immédiates, je souhaite évoquer avec vous les suites que cette crise pourrait avoir pour l'Union européenne, pour son équilibre, sa sécurité, son unité et même son identité.

L'agression militaire russe provoquera, et provoque déjà, de multiples déséquilibres. Au plan migratoire, d'abord : plus de 500 000 Ukrainiens ont déjà fui leur pays. Les hommes de 18 à 60 ans sont appelés à rester pour se battre dans le cadre de la mobilisation générale décrétée par le Gouvernement ukrainien. Les principales destinations de ceux qui quittent le pays pour se rendre en Union européenne sont la Pologne, pour plus de la moitié d'entre eux, et la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie, qui sont limitrophes. Les Litvaniens nous ont dit tout à l'heure qu'ils prenaient également les dispositions nécessaires pour faire face à un fort flux migratoire.

Selon l'ONU, l'Union européenne doit se préparer à une crise humanitaire de proportions historiques, qui pourrait aboutir à ce que plus de 7 millions de personnes soient déplacées, y compris à l'intérieur du pays, si l'offensive russe se poursuit. C'est un défi gigantesque, qui frappe d'abord les pays limitrophes. Je viens de m'en entretenir avec mes homologues, et cette situation les inquiète au plus haut point, même si la solidarité prévaut dans l'ensemble.

La crise ukrainienne aura aussi des répercussions économiques certaines. D'ores et déjà, elle renchérit encore un peu plus les prix de l'énergie. Or les États membres de l'Union européenne sont tous dépendants de la Russie pour leur approvisionnement, le gaz russe étant le plus compétitif du marché. En 2020, 43 % du gaz importé en Union européenne venait de Russie. Pour la France, cette proportion n'est que de 17 % – nous importons 36 % de notre gaz depuis la Norvège. Mais certains pays importent jusqu'à 80 % de leur gaz depuis la Russie. Je pense notamment à la Slovaquie, à l'Estonie, à la Lettonie, à la République tchèque, à la Finlande ou à la Hongrie. En Allemagne, cette proportion est de 55 %.

L'Allemagne, néanmoins, a fait une croix sur Nord Stream 2 au lendemain de l'attaque russe. Cela représente un énorme sacrifice, en tout cas en matière de politique énergétique : d'ores et déjà, des voix s'élèvent, même chez les Verts, suggérant une reprise du nucléaire. Symétriquement, la Russie ne semble pas pouvoir se passer, en tous cas à court terme, des débouchés européens. L'Union européenne représente aujourd'hui 80 % de ses exportations de gaz. Si elle coupe l'approvisionnement, elle ne percevra plus de recettes. Les pays européens sont ainsi le premier débouché des exportations russes de pétrole et de produits pétroliers. La Russie a indiqué qu'elle continuera à honorer les contrats actuels. Les livraisons de Gazprom se sont même intensifiées et la demande de gaz russe pourrait continuer à augmenter dans les prochains jours.

La situation exceptionnelle a conduit à une accélération de la diversification des approvisionnements européens, principalement au bénéfice du gaz naturel liquéfié provenant des États-Unis, du Qatar, de l'Égypte ou du Nigeria, qui a constitué 37 % du total en janvier. En cas de crise énergétique majeure, certains pays européens pourraient se tourner vers l'Azerbaïdjan ou le Turkménistan. La crise ukrainienne met en lumière la fragilité que constitue pour l'Union sa dépendance au gaz russe.

D'autres conséquences de l'invasion russe en Ukraine sont à attendre, en particulier en ce qui concerne l'approvisionnement de certaines filières industrielles européennes en composants et métaux critiques comme le titane, dont la Russie est le premier producteur mondial et qui entre dans la fabrication des avions, ou le nickel. Ces événements

auront aussi un impact sur les chaînes de production européennes en Russie. Celles de Renault y importent 20 % de leurs composants, et même 40 % pour l'usine de Moscou.

La fermeture des espaces aériens européens dérouta de nombreux vols vers le sud. En représailles, la Russie interdit aux compagnies aériennes de 36 pays de survoler son pays. De même, les restrictions de certaines exportations européennes vers la Russie risquent de donner lieu à des mesures de rétorsion. Ainsi, de l'embargo sur les ventes de pièces détachées et d'avions, alors que la Russie compte 340 Airbus en fonctionnement, et que douze A350 devaient être livrés à Aeroflot – commande qui risque d'être annulée.

En matière agricole, la part de la Russie dans les exportations mondiales de blé est de 17 % ; celle de l'Ukraine, de 12 %. Si l'on y ajoute le Kazakhstan, les pays de l'espace postsoviétique représentent aujourd'hui plus du tiers du marché mondial des céréales. Ils sont redevenus le grenier à blé de l'Europe, à l'instar de l'empire russe de 1914. De nombreux pays dans le voisinage immédiat de l'Union européenne, l'Égypte, l'Algérie, le Maroc et la Turquie notamment, dépendent aussi des importations en provenance de Russie et d'Ukraine pour nourrir leur population.

Grâce à la puissance exceptionnelle de son secteur céréalier, notre pays, premier producteur européen de céréales, n'est pas le plus exposé. En revanche, l'inquiétude est au plus haut, car notre agriculture ne sera pas épargnée par cette crise, du fait de sa dépendance à cette zone en matière d'engrais, et en raison du probable choc sur les prix mondiaux des matières premières. Les flux d'exportation des deux belligérants sont en effet menacés dans les ports de la mer du Nord et de la mer d'Azov, à proximité des zones de combat, et les prochains semis sont naturellement compromis.

Plus globalement, le conflit pourrait peser sur l'économie européenne dans son ensemble. Les prévisions de croissance ont déjà été revues à la baisse, de 0,3 % à 1 %. D'ailleurs, l'inflation s'accroît encore, après le record de janvier – avant la guerre.

Le moment est également déterminant pour la sécurité de l'Union européenne. C'est un sujet qui concerne aussi la commission des affaires étrangères. Nul ne connaît les plans du président Poutine. Espérons qu'une surenchère belliqueuse n'est pas en train de s'installer dans sa tête...

Je souhaite évoquer aussi le sort de la Moldavie et de la Géorgie. La Moldavie, plus petite que l'Ukraine, est dans une situation géopolitique comparable : une jeune candidate y est devenue présidente, renversant le pouvoir des oligarques avant de remporter les élections législatives, et se heurte à présent aux résistances que ceux-ci lui opposent.

Dernier défi pour l'Union, la demande du président ukrainien d'admettre sans délai son pays au sein de l'Union européenne. Accueilli favorablement par la présidente de la Commission européenne et certains États membres d'Europe centrale, cet appel, qui reprend une demande de longue date et qui reflète la volonté majoritaire du peuple ukrainien d'adopter nos valeurs de démocratie, de paix et de liberté, nous prend de court et divise profondément les États membres. Le président du Conseil européen a rappelé que la procédure d'adhésion était un processus au long cours pour rapprocher la législation du pays candidat du droit européen, et que des critères comme la stabilité politique et une économie de marché viable devaient être remplis. La décision même d'octroyer à un État le statut de pays candidat relève d'ailleurs des 27 à l'unanimité. Il faut en tout cas s'attendre à ce que l'Ukraine, qui sollicite une procédure spéciale d'intégration, transmette une demande

officielle. La Commission européenne devra alors exprimer un avis officiel et le Conseil se prononcera.

N'oublions pas, toutefois, que les pays baltes ont mis neuf ans pour adhérer, et que plusieurs pays sont en cours de procédure depuis longtemps, notamment les quatre des Balkans occidentaux. Il ne faudrait pas que l'urgence crée un aveuglement aboutissant à un élargissement ne respectant pas les procédures. Si l'Union européenne a fixé des procédures d'élargissement strictes, c'est aussi pour garder l'unité qu'on trouve aujourd'hui dans tous les discours des États membres, y compris en Pologne et en Hongrie, où le point de vue sur l'immigration a subitement changé ! D'ailleurs, un outil d'appui à l'Ukraine existe déjà *via* le partenariat oriental. Pour un pays qui est en guerre, ce n'est peut-être pas la réponse idéale. Mais nous devons commencer par réactiver cet outil, qui a servi de base à la conclusion de l'accord d'association mise en œuvre depuis 2017 entre l'Ukraine et l'Union européenne.

En tous cas, l'urgence est assurément de conclure un cessez-le-feu et d'arrêter la guerre.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Merci d'avoir pris l'initiative de mettre ce sujet essentiel, et qui est dans toutes nos têtes, à l'ordre du jour de cette réunion de notre commission.

L'intervention du président Zelensky devant le Parlement européen, ce matin, mérite d'être saluée. J'ai la conviction que ce qui se joue aujourd'hui sur le territoire de l'Ukraine, c'est l'avenir de l'Union européenne. Et vu la gravité de la situation, s'il n'y avait pas de risque d'embrasement nucléaire, il faudrait que nous y soyons. Car si c'est la force qui l'emporte, elle emportera toute l'Union, par petits morceaux : depuis 2008, on observe un grignotage progressif. L'avenir de l'Union est donc dans les mains des combattants ukrainiens.

Dès lors, le dépôt de la candidature est loin d'être illégitime, surtout que ce peuple s'est déjà soulevé en 2014 pour ouvrir cette perspective européenne. Pour autant, je suis d'accord avec notre président, il importe de respecter les procédures normales de négociation – même si l'Allemagne de l'Est est entrée dans l'Union sans négociation.

Avons-nous mobilisé tous les moyens dont nous disposons pour gérer la situation aux frontières ? Je pense notamment à Frontex. Un filtrage sérieux s'impose en effet, et des problèmes de sécurité réels se posent, avec de vrais risques d'attentats et de déstabilisation aux frontières. Nous avons donc besoin de Frontex. Pour l'heure, des Ukrainiens qui veulent passer en Pologne sont obligés de passer par la Roumanie, vu les délais d'attente.

Je mesure l'intérêt de la protection temporaire, en particulier en ce qui concerne les prestations complémentaires. Mais je crois que, d'une manière symbolique, nous devrions appeler à reconnaître à l'ensemble des Ukrainiens des droits équivalents à ceux de l'ensemble des citoyens européens, c'est-à-dire le droit à l'installation dans les pays de l'Union et le droit au travail. Cela vaudrait comme une sorte de première étape, ne nécessitant pas de négociations, compte tenu de la situation. Il faudrait d'ailleurs inclure aussi les ressortissants étrangers non communautaires qui vivaient en Ukraine, et leur donner des droits équivalents à ceux des citoyens européens en Europe. L'Europe ne doit pas fonctionner à deux vitesses.

**Mme Gisèle Jourda.** – J'interviendrai avec gravité sur cette situation terrible. Cette agression était prévisible. Pourtant, lorsqu'on en évoquait le risque, nous passions pour

fantasques... Or les Russes se sont d'abord occupés de la Transnistrie en Moldavie, puis de l'Ossétie et de l'Abkhazie en Géorgie, bloquant certaines populations pour imposer leur puissance. Puis, il y a eu l'annexion de la Crimée, et la situation dans le Donbass.

J'entends de manière très criante la demande de l'Ukraine d'adhérer à l'Union européenne. Mais nous ne devons pas oublier que nous avons déjà, avec l'Ukraine, avec la Géorgie, avec la Moldavie, des accords d'association ! Je me rappelle avoir été rapporteure lors de leur ratification, avec Josette Durrieu pour la Moldavie. Nous avons toujours dit, comme pour les Balkans, que la phase d'adhésion était de nature différente, et qu'il fallait d'abord en passer d'abord par ces accords. Dénoncer ces accords, ce serait dénoncer le partenariat oriental, qui n'est pas qu'un outil de financement symétrique avec la Méditerranée, mais bien un véritable atout. Ne pas s'appuyer sur le partenariat oriental, ce serait lâcher les pays qui ont contractualisé avec l'Europe.

La situation est grave, et n'oublions pas la résonance que peut prendre chacune de nos décisions, même prise par souci d'humanité, dans la tête de Poutine. Je me rappelle qu'en Géorgie, un responsable nous disait que les Russes étaient à moins de vingt minutes, et qu'il craignait à tout moment une nouvelle annexion. Dans quel état doivent être les Géorgiens aujourd'hui quand ils voient ce qui se passe ? Nous devons être solidaires avec ces peuples, et ne pas hésiter à agir dans l'urgence, notamment en ouvrant des corridors sanitaires. Pour autant, gardons la tête froide, pour ne pas encourager l'escalade chez les Russes.

**M. Pascal Allizard.** – J'adhère complètement à ce que vient de dire Mme Jourda : le partenariat oriental existe déjà et, depuis des années, au Sénat, nous avons toujours dit aussi qu'il ne devait pas être interprété et compris comme une antichambre à l'entrée dans l'Union européenne.

L'enthousiasme un peu rapide de Mme Von der Leyen, pour compréhensible qu'il soit, m'inquiète beaucoup. D'ailleurs, elle n'a nullement mandat pour conduire ce dossier. Les procédures de candidature et d'adhésion doivent se fonder sur un accord unanime des 27, et faire l'objet d'une ratification par référendum ou, à défaut, par délibération des deux Chambres avec une majorité des trois cinquièmes. Nous n'y sommes pas encore !

Dénoncer cette guerre et l'action de M. Poutine, qui a engagé son pays dans cette guerre et dans les sanctions, oui, évidemment. Mais soyons extrêmement prudents, comme Mme Jourda l'a dit. Depuis quinze ans, nous avons bien vu quelle était la réaction des Russes à l'élargissement de l'OTAN et aux négociations de l'Union européenne avec leurs voisins, notamment dans le cadre du partenariat oriental : il suffisait d'aller sur le terrain pour l'entendre. Il y a donc des points d'équilibre à trouver. Aujourd'hui, ils ont été dépassés, mais nous devons garder cet objectif en tête : après la guerre, il faudra bien retrouver la voie de la diplomatie, de la discussion. Si, à ce moment-là, nous ne tenons pas compte des problématiques de celui qui est notre adversaire, et même actuellement notre ennemi, nous aurons du mal à reconstruire une paix durable.

J'ai vu la semaine dernière à Vienne, dans le cadre de l'OSCE, que les quatre cinquièmes de nos collègues réagissent dans l'émotion. Un certain nombre de pays et de dirigeants, et notamment la France, doivent garder du recul et du sang froid, pour éviter que nous ne nous précipitions dans des solutions qui, pour être généreuses, risquent de ne pas être durables.

**M. Jean-François Rapin, président.** – D’ailleurs, le président Charles Michel a pris une position beaucoup plus mesurée.

**M. Pascal Allizard.** – On comprend que les pays baltes réagissent comme ils le font. Mais il faut que des grands frères, en quelque sorte, interviennent, pour calmer le jeu.

**M. Jean-François Rapin, président.** – On comprend aussi que certains espèrent accélérer leur propre processus d’adhésion à la faveur de décisions qui pourraient être prises dans la crise actuelle...

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je vous signale que cinq de nos ministres viennent d’envoyer un courrier à l’ensemble des élus pour préparer l’accueil des Ukrainiens réfugiés. On y lit que leurs ministères « sont déjà pleinement mobilisés pour préparer leur arrivée et faire face à leurs besoins de prise en charge : hébergement et logement, accompagnement des familles, renouvellement des titres de séjours. » Ils ont demandé aux préfets de prendre dans les plus brefs délais l’attache des élus dans chacun des départements afin de « construire avec eux un dispositif d’accueil qui réponde aux engagements de la France et à l’élan de solidarité qui se manifeste dans la société française. »

**M. Pascal Allizard.** – Nous avons entendu ce matin à huis clos le directeur de cabinet de Mme Parly. Sans entrer ici dans le détail, je veux dire qu’il nous a indiqué que toutes les options étaient sur la table : la situation est extrêmement grave.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Donner aux Ukrainiens tous les droits dont jouissent les citoyens de l’Union européenne me semble une suggestion raisonnable, qui correspond bien à l’intérêt évident des Ukrainiens et qui a surtout l’avantage de ne pas formaliser une adhésion en tant que telle. En effet, le septième paragraphe de l’article 42 du Traité sur l’Union européenne (TUE) établit une obligation de se porter assistance militairement... Qui, en France, est prêt à mourir pour Kiev ?

Les Ukrainiens assurent leur défense très courageusement. Nul ne sait combien de temps ils pourront tenir. C’est une course de vitesse et, chaque jour, ils prennent un peu plus confiance. Je veux espérer que les livraisons de matériel militaire des Occidentaux ont effectivement lieu et qu’elles ne sont pas de simples promesses. Nous devons leur accorder tous les soutiens possibles puisque, pour faire bref, ils défendent certes leur liberté, mais également la nôtre.

M. Allizard a raison, nous ne pouvons pas être complètement dans l’émotion. Un jour, il faudra reprendre langue avec la partie qui est à l’Est. Cela semble aujourd’hui d’une extrême complexité, mais nous ne pouvons pas écarter cette perspective. Je comprends donc que, d’un point de vue diplomatique, notre président essaie de maintenir le contact.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Le Président de la République a écrit aux armées et recommande la prudence, à la fois dans les déclarations et dans les actes. Certains mots ont leur importance, comme le montre la réaction de M. Medvedev aux propos de notre ministre de l’économie, sur la guerre économique. Nous ne sommes pas en guerre économique, nous appliquons des sanctions.

**M. Pascal Allizard.** – Le ministre de l’économie vient de revenir sur sa déclaration, en expliquant que le mot de guerre était impropre...

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Il ne suffit pas de prescrire aux militaires d’être mesurés dans leur expression. Il faut que les ministres le soient aussi. Ce sont eux, actuellement, les premiers outils de la diplomatie.

## Culture

### **Europe de la culture et du patrimoine - Rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Catherine Morin-Desailly et M. Louis-Jean de Nicolaÿ**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous passons au second point de notre ordre du jour : l'Europe de la culture et du patrimoine. Nos collègues Catherine Morin-Desailly et Louis-Jean de Nicolaÿ ont entrepris il y a plusieurs mois un travail approfondi sur ce sujet. Il s'agit d'un sujet de fond, qui est particulièrement important – en ce qu'il constitue le socle de la construction européenne. Le partage d'un patrimoine commun est en effet notre ciment et participe au sentiment d'appartenance dont la Présidence française a fait un enjeu primordial. Nous allons donc écouter les rapporteurs avec intérêt.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'Acte constitutif de l'Unesco, du 16 novembre 1945, commence par ces mots : « Les guerres naissant dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes qu'il faut élever les défenses de la paix. » Cette phrase résonne particulièrement alors que la guerre est aux portes de l'Europe. Il peut paraître décalé de parler culture et patrimoine par les temps qui courent ; il est bon de rappeler qu'il s'agit là de ce qui forge notre identité européenne et nourrit notre sentiment d'appartenance, en renforçant la cohésion de l'Union et en favorisant la transmission et le partage de nos valeurs. Jean Monnet disait : « Notre mission n'est pas de coaliser des États, mais d'unir des hommes. » Témoin de l'Histoire de l'Europe et de sa longue construction au fil des siècles, le patrimoine n'est pas fait que de vieilles pierres : il parle au cœur des Européens. Il n'est pas l'expression d'une nostalgie, mais d'un enracinement, source de fierté et d'une identité partagée, européenne, nationale et régionale, que nous voulons ouverte sur l'avenir.

Avec Louis-Jean de Nicolaÿ, nous voulions profiter de la présidence française de l'Union pour dresser un bilan des politiques en faveur du patrimoine et, surtout, réfléchir à la manière de dynamiser la politique européenne du patrimoine. L'idée est de la rendre à la fois plus revendiquée et plus lisible, tout en esquissant quelques lignes de force pour l'avenir. C'est un travail au long cours, et ce rapport n'est au fond qu'un rapport d'étape.

L'écrivain et philosophe George Steiner affiche, en tête des cinq critères qu'il propose pour définir l'identité européenne, les cafés qui, dit-il, font l'Europe ; en deuxième critère, il place le paysage humanisé : l'Europe a été, et reste, parcourue à pied. Il ajoute encore que la dignité de l'homme européen réside dans la création de beauté. Nous pourrions multiplier les exemples de l'identité esthétique européenne : il existe une Europe des cathédrales, une Europe des foires et des marchés, une Europe des théâtres, des ports de pêche, des monastères, des universités...

Paradoxalement, la prise en compte du patrimoine par l'Union européenne a été très progressive, voire très lente. Notre rapport en rappelle toutes les étapes. Ce n'est pas avant le traité de Maastricht, en 1992, que le patrimoine a été intégré aux politiques européennes. En fait, la prise en compte du patrimoine de l'Europe a été extérieure au système communautaire. Elle fut d'abord le fait de l'Unesco, puis du Conseil de l'Europe qui, très tôt, avaient intégré dans leur politique la prise en compte de la culture et du patrimoine.

L'article 6 du Traité sur l'Union européenne (TUE) place le patrimoine parmi les compétences d'appui de l'Union européenne. En vertu de son article 167, l'Union est pleinement fondée à agir en vertu de cette compétence d'appui, qui ne remet aucunement en cause les politiques nationales. Il n'y a pas de visée d'harmonisation des politiques publiques nationales dans ce domaine.

Ainsi, non explicitement revendiquée comme telle, la politique patrimoniale a été menée par touches successives, sans grande cohérence, il faut l'admettre, et sans beaucoup de lisibilité. Notre rapport parle d'une construction lente et d'une politique pointilliste...

Pour citer quelques exemples de ces initiatives, le Label du Patrimoine européen est parti d'une initiative française, due à Renaud Donnedieu de Vabres, puis intergouvernementale, avant de relever de l'action de l'Union européenne en 2011. Il est décerné par l'Union européenne à des sites témoins de l'héritage européen et choisis pour leur valeur symbolique. À ce jour, 48 sites européens ont été labellisés par l'Union, dont cinq en France : l'abbaye de Cluny, la maison de Robert Schuman en Lorraine, le quartier européen de Strasbourg, l'ancien camp de concentration de Natzweiler et ses camps annexes, et le lieu de mémoire au Chambon-sur-Lignon en Haute-Loire.

Il revient à la présidence française d'en dresser un bilan. Celui-ci est encourageant, puisqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une belle initiative qui suscite de l'enthousiasme et mobilise beaucoup d'énergie. Mais cette initiative reste limitée dans ses moyens et les conséquences concrètes pour les sites sont faibles, car, comme l'a souligné la Cour des comptes européenne, l'octroi de ce label n'implique en soi aucune aide financière.

L'UNESCO, elle, dresse une liste du patrimoine mondial, très ouverte au patrimoine immatériel et qui offre des points de comparaison. Le Conseil de l'Europe joue un rôle fédérateur, avec l'Institut des itinéraires culturels européens, qui accompagne et aide des projets labellisés. Il y a, entre ces labels, des complémentarités et des spécificités qui nécessitent de les relier davantage entre eux, de voir plus grand, d'élargir les perspectives, de les coordonner.

Autre initiative importante, l'année européenne du Patrimoine de 2018 a été un grand succès. À l'issue, un cadre européen d'action en faveur du patrimoine culturel a été élaboré pour forger un référentiel commun.

L'affluence des publics aux manifestations proposées a confirmé les résultats d'une étude publiée par Eurostat en décembre 2017 et posant la question : « comment les Européens perçoivent-ils leur patrimoine culturel ? ». Les chiffres sont édifiants : 84 % des citoyens interrogés convenaient de l'importance du patrimoine ; 88 % estimaient que le patrimoine culturel devait être enseigné dans les écoles, et 51 % des Européens se disaient personnellement impliqués dans le domaine du patrimoine culturel. Enfin, 68 % des Européens interrogés reconnaissaient que le patrimoine pouvait influencer sur leur choix de destination de vacances. La crise sanitaire, malheureusement, a considérablement freiné l'élan de cette année exceptionnelle. La fréquentation des sites, leur entretien, les échanges professionnels en ont sévèrement pâti. Pour autant, l'élan n'a pas été brisé, mais il doit être stimulé de nouveau, avec une force redoublée.

La crise environnementale et le défi climatique imposent une prise de conscience de la fragilité de la planète et de la nécessité de travailler à sa durabilité, qu'il s'agisse de la nature, de nos paysages ou de notre patrimoine au sens large. La crise sanitaire a contribué à



accélérer cette prise de conscience et a même nourri un mouvement de retour vers les territoires, générant un besoin de proximité, de qualité de vie et d'attention à notre environnement. Au-delà du patrimoine monumental, existe un patrimoine paysager, vernaculaire... C'est dans ce contexte que des politiques favorables au patrimoine au sens large, environnemental comme monumental, matériel comme immatériel, doivent être aujourd'hui menées.

Pour accompagner ce mouvement, de nombreux outils existent. Nous les avons recensés, mais ils sont dispersés et peu lisibles. Parfois, les acteurs eux-mêmes ignorent leur existence ! Le programme Europe Créative, d'abord, est en très forte progression, puisqu'il est doté de 2,44 milliards d'euros pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027, soit 63 % de plus que pour la période 2014-2020. L'Union soutient également la recherche sur le patrimoine par l'intermédiaire du programme Horizon Europe. Les fonds régionaux apportent une contribution très importante, mais dispersée. Le Fonds européen de développement régional (Feder) a aidé, par exemple, à restaurer la baie du Mont Saint-Michel.

Les dépenses en faveur de la culture représentaient, pour la période de programmation 2014-2020, environ 4,7 milliards d'euros, soit 2,3 % du total du Feder. La Cour des comptes européenne a toutefois estimé en 2020 que « les investissements de l'Union dans les sites culturels gagneraient à être mieux ciblés et mieux coordonnés. » Au cours de la période 2010-2017, les montants investis au titre du Feder dans les sites culturels représentèrent plus de 25 % de tous les investissements publics culturels dans environ un tiers des États membres, et plus de 50 % au Portugal et en Grèce. Toutefois, la Cour des comptes européenne relève que les investissements dans les sites culturels ne sont pas considérés comme une priorité du Feder. En effet, celui-ci soutient un autre objectif du traité, la cohésion sociale, économique et territoriale. Nous revendiquons l'ajout explicite du patrimoine : il va de soi, pour nous, qu'il contribue à cette cohésion.

Dans notre pays, ce sont les régions qui sont chargées de ces fonds. Nous saluons et soutenons les efforts importants et croissants qu'elles déploient pour accompagner les projets patrimoniaux depuis qu'elles gèrent ces fonds. Cela nécessite une expertise et une ingénierie complexe, que les élus et les collectivités peuvent apporter, mais aussi des structures dédiées, notamment associatives, comme les Relais Culture Europe, via des conventionnements avec les collectivités et les opérateurs, comme on l'observe, par exemple, dans la région Normandie.

La Commission européenne vient de mettre en ligne un guide interactif de financement, dénommé *CulturEU*. Nous déplorons toutefois que ce guide ne soit disponible à ce jour qu'en anglais. Les services de la Commission nous ont assuré qu'une traduction était en cours. Nous demandons instamment que ce guide soit traduit intégralement en français pendant la présidence française. Il est significatif – et regrettable – que le montant des fonds disponibles au titre du Feder pour les projets patrimoniaux n'y soit pas mentionné.

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et l'axe nommé Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) permettent aussi de soutenir des actions patrimoniales en milieu rural. Des projets de coopération transfrontalière entre les partenaires de différentes collectivités européennes sont également possibles dans le cadre du programme Interreg. Le programme LIFE (instrument financier pour l'environnement et le climat), enfin, est consacré à la lutte contre le changement climatique. Doté d'un budget total de 5,4 milliards d'euros pour la période 2021-2027, il peut également financer des actions en faveur du patrimoine culturel et naturel.

**M. Louis-Jean de Nicolaj, rapporteur.** – Cette liste est loin d’être exhaustive. Notre proposition vise à faire renaître l’approche intégrée du patrimoine et à donner toute leur place aux élus. En effet, la place de la culture au sein de la politique de cohésion s’est réduite depuis une quinzaine d’années. Nous affirmons le rôle des collectivités territoriales dans la politique patrimoniale européenne pour développer l’attractivité des territoires européens.

Dans la période post-pandémique où nous entrons, le patrimoine doit être développé comme levier d’attractivité. Le réseau territorial de l’association des Petites Cités de caractère, présidée par Françoise Gatel, nous paraît fournir un exemple inspirant pour une action européenne élargie et renouvelée, s’appuyant sur l’expérience des élus de terrain, autour de la valorisation du patrimoine de leurs communes.

La Commission européenne ne peut qu’être sensible – nous l’espérons – aux effets d’entraînement du patrimoine, culturel, naturel et paysager, en termes de croissance, de créations d’emplois, notamment dans le secteur du tourisme, mais aussi de développement durable et d’attractivité des territoires.

Les aspirations des Européens en matière de qualité du cadre de vie se sont accrues avec la pandémie qui a accentué un mouvement, observé auparavant, vers les villes petites et moyennes, ou les espaces ruraux. Pour certains chercheurs, c’est une véritable transition sociétale qui est en cours. Le patrimoine culturel, mais aussi naturel et paysager, est un facteur clé de cette évolution.

Cette nouvelle conception du patrimoine est en parfaite cohérence avec les priorités du Pacte vert de la Commission européenne. C’est pourquoi nous proposons de fédérer les élus territoriaux européens en faveur du patrimoine et de créer un réseau européen des cités et territoires de caractère.

Nous proposons aussi d’approfondir et d’étendre la dynamique du label du patrimoine européen. Plusieurs pistes s’ouvrent à nous : dans un premier temps, enrichir le contenu du label, l’approfondir et en étendre le champ. Ensuite, une liste du patrimoine européen pourrait être articulée avec la Liste du patrimoine mondial de l’Unesco et les itinéraires culturels du Conseil de l’Europe. Il ne s’agit pas de rajouter une touche supplémentaire dans un paysage déjà très pointilliste, mais au contraire, de tenter une harmonisation par le haut de ce paysage.

Nous proposons aussi de mobiliser de nouvelles sources de financement en faveur du patrimoine européen. Nous demandons d’étudier la création d’un Loto du patrimoine européen et de créer, peut-être, une Fondation européenne du patrimoine.

En effet, l’exemple français en la matière est un succès, il faut le souligner. La Commission européenne n’étant pas habilitée juridiquement à recevoir de tels fonds, la transposition de notre modèle aux pays volontaires, voire à l’ensemble des États membres, nécessiterait de passer par une Fondation européenne du patrimoine, qui pourrait être une fondation de droit national, ou, mieux, une fondation européenne, ce qui impliquerait de remettre sur le métier le projet de statut de fondation européenne, qui avait été retiré de l’agenda législatif en 2014 par la précédente Commission.

D’autres voies novatrices peuvent être étudiées. La tarification différenciée permettrait de générer des ressources propres liées directement à la fréquentation du monument ou du site. Il s’agirait d’appliquer un tarif d’entrée différent aux visiteurs selon

qu'ils sont, ou non, ressortissants de l'Union européenne ou de pays associés au titre de l'élargissement ou du partenariat oriental. Ceci permettrait de faire participer les touristes extra-européens davantage que les contribuables européens à la protection et à l'entretien du patrimoine européen qu'ils visitent.

Une autre voie est ouverte par la protection du droit des marques. Les noms de lieux les plus emblématiques, où se trouvent les monuments et sites les plus renommés, sont parfois actuellement dénués de protection à ce titre, soit qu'ils aient cédé leurs droits, comme Vendôme, soit qu'ils aient été exposés aux prétentions de compagnies extra-européennes privées leur demandant de payer des droits sur leur propre nom, comme à Chambord. Il s'agit de conserver un droit de regard aux gestionnaires des lieux et sites sur leur marque.

Nous nous sommes également intéressés au grand chantier du « nouveau *Bauhaus* européen ». Lancé par la présidente de la Commission européenne, ce nouveau programme, qui invite à la création, apporte en fait, pour simplifier, une dimension culturelle au Pacte vert pour l'Europe. Conception, durabilité, accessibilité, et esthétisme sont les maîtres-mots de ce nouveau projet.

La commissaire européenne chargée de la politique de cohésion, Elisa Ferreira, a déclaré : « grâce à son approche transdisciplinaire et participative, le nouveau Bauhaus européen renforce le rôle des collectivités locales et régionales, des entreprises, des acteurs de l'innovation et des esprits créatifs qui coopèrent pour améliorer notre qualité de vie. »

Nous soulignons les effets de levier, souhaitables, de ce nouveau programme sur le regroupement des financements. Fondé sur des appels d'offres spécifiques, il peut constituer une chance pour faire valoir nos préoccupations quant à l'intégration du patrimoine et de l'architecture, y compris paysagère et de proximité. Ce peut être une belle occasion à saisir pour promouvoir un rôle plus actif des architectes, comme l'a bien souligné le Conseil des architectes de l'Europe dans une récente déclaration.

Ce nouveau programme coïncide avec l'année européenne de la jeunesse, autre levier prometteur pour valoriser le patrimoine européen. Dans ce cadre, il convient d'utiliser toutes les ressources possibles, notamment Europe Créative, pour inciter à la création de plateformes numériques locales et au développement d'applications mobiles pour mieux faire connaître les sites et inciter les jeunes à venir les visiter : le numérique, en matière de patrimoine, n'est pas tant une fin en soi qu'un moyen d'ouvrir plus largement l'accès au patrimoine.

Et, dans le cadre d'Erasmus+, nous proposons qu'un volet dédié au patrimoine soit mis en valeur cette année, avec un circuit des chantiers de jeunesse européens du patrimoine. Enfin, nous proposons d'utiliser les programmes et projets mis en œuvre par la Commission européenne pour créer une Académie européenne du patrimoine et rendre attractifs les métiers et savoirs du patrimoine, en associant les écoles d'architecture. En complément, nous proposons à la Commission européenne d'encourager la création de contenus, sur tous supports.

Pour le rendre plus accessible à tous et forger un grand récit européen du patrimoine, fait d'une multitude d'histoires, il conviendrait d'inciter à inscrire le patrimoine européen au cahier des charges des médias de service public, grâce à l'Union européenne de radiodiffusion (UER).

Pour accroître la résilience du patrimoine face aux bouleversements climatiques et aux catastrophes, nous demandons enfin la création d'un Fonds de sauvegarde du patrimoine en péril. Ce fonds pourrait couvrir les phénomènes naturels prévisibles et inéluctables, comme l'érosion du trait de côte. C'est le sens de la proposition de rédaction que je vous propose d'adopter au point 75 du projet de résolution européenne que nous vous soumettons. Nous proposons aussi que ce fonds couvre le patrimoine menacé par la guerre – ce dont l'actualité en Ukraine illustre la nécessité.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci pour ce rapport, qui fourmille de propositions !

**Mme Laurence Harribey.** – Merci pour ce rapport très intéressant. Je suggère toutefois aux rapporteurs d'éviter l'expression « chantiers de jeunesse », lourdement connotée ! La terminologie européenne parle plus volontiers de « chantiers de jeunes bénévoles. »

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur.** – C'est noté, nous rectifions.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le Loto du patrimoine est une bonne idée. Chez nous, cela fonctionne bien. Y a-t-il eu des initiatives comparables ailleurs en Europe ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Oui, en Italie, en Allemagne et en Grande-Bretagne. C'est même la France qui s'est inspirée de ses voisins, en l'espèce. Nous avons eu un dialogue fructueux avec Stéphane Bern, qui nous suggère une idée toute simple : faire figurer sur les pièces et billets en euros des monuments emblématiques de notre histoire et de notre patrimoine européens. C'est par le quotidien, en effet, que passe l'appropriation de notre histoire et de notre patrimoine commun.

C'est la somme des propositions figurant dans notre rapport qui permettra de créer davantage de dynamique et d'impulsion. Nous assumons la revendication d'une Europe de la culture et du patrimoine, ce qui impose de mettre en place un cadre structuré, cohérent et prévisible, en lieu et place des dispositifs multiples et dispersés qui existent aujourd'hui. Il importe aussi que les règles fixant ce cadre soient traduites dans les langues des pays concernés.

C'est pourquoi, aussi, nous incluons dans nos recommandations l'UER, qui est, par chance, présidée par une Française, Delphine Ernotte. La chaîne Arte, aussi, va être déployée en plusieurs langues, ce qui est un projet fort. Toutes les initiatives prises par rapport à des émissions à caractère patrimonial devraient être renforcées, et partagées avec l'ensemble des États membres. Bref, il faut plus de coordination et d'impulsion.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur.** – Le Label du patrimoine ne doit pas bénéficier qu'aux grandes villes et métropoles. Tous les territoires qui font des efforts importants pour mettre en valeur le patrimoine, dans tous les pays d'Europe, doivent pouvoir être reconnus au niveau européen. Il importe d'allier patrimoine culturel, architectural, paysager, matériel et immatériel, le tout dans le cadre du développement durable.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je mets aux voix la proposition de rédaction formulée par le rapporteur, et qui consiste à rédiger le point 75 de la manière suivante :

Demande la création d'un fonds d'intervention d'urgence, de sauvegarde et de restauration durables, en faveur du patrimoine européen mis en péril par les catastrophes ou les phénomènes naturels et climatiques, et leurs conséquences actuelles ou prévisibles, et, dans les pays liés à l'Union européenne par des accords d'association au titre du Partenariat oriental, du patrimoine emblématique endommagé par des actes de guerre,

*La proposition de rédaction est adoptée.*

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je mets aux voix la proposition de résolution européenne ainsi modifiée.

*La commission autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.*

### Questions diverses

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous nous sommes réunis jeudi dernier avec les commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable pour convenir ensemble du texte d'une proposition de résolution européenne qui porte la position du Sénat sur le paquet législatif européen « Ajustement à l'objectif 55 ». La réunion fut dense. À son issue, les membres des trois commissions Marta de Cidrac, Guillaume Chevrollier, Dominique Estrosi Sassone, Daniel Gremillet, Pascale Gruny, Jean-Michel Houllégatte, Claude Kern, Jean-Yves Leconte, Dominique de Legge, Didier Marie, Denise Saint-Pé et moi-même avons déposé une proposition de résolution européenne, qui porte le numéro 553 et qui a été envoyée à notre commission. Je vous propose d'adopter formellement ce texte, sachant que nous en avons déjà largement débattu jeudi dernier, sur les rapports des sénateurs susmentionnés et de Pierre Laurent, qui n'a pas soutenu son adoption.

*La proposition de résolution européenne est adoptée.*

**Mardi 8 mars 2022**

- Présidence de MM. Jean François Rapin, président de la commission des affaires européennes et François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Guerre en Ukraine et accueil des réfugiés – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur**

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Monsieur le ministre, nous vous accueillons aujourd'hui, dans le cadre d'une audition commune avec la commission des affaires européennes, pour évoquer le conflit en Ukraine et plus particulièrement ses conséquences en matière de migrations et d'asile. Cette audition est ouverte à la presse et retransmise en direct.

Près de deux semaines après l'entrée de l'armée russe sur le territoire ukrainien, le 24 février dernier, les combats se poursuivent et redoublent chaque jour de violence. Les villes de Marioupol et de Kharkiv sont en proie à d'intenses bombardements et la capitale, Kiev, est proche d'être encerclée. Les projets de corridors humanitaires ont fait long feu et la réalité des cessez-le-feu locaux annoncés hier reste à démontrer. Le bilan humain ne peut être établi avec précision, mais il est une certitude : il est lourd et va continuer à s'aggraver. Le Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations unies est en mesure de confirmer 474 victimes civiles et 861 blessés, chiffres sans nul doute très largement sous-estimés.

L'agression russe, agression d'un autre temps, menée au mépris de tous les principes du droit international, doit être fermement condamnée non seulement en ce qu'elle s'attaque à un État souverain, mais aussi parce qu'elle fait ressurgir des images que nous ne pensions pas revoir sur le sol européen : des files interminables de réfugiés fuyant un pays en guerre.

Le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) des Nations unies estime que plus de deux millions d'Ukrainiens ont déjà franchi la frontière des pays voisins ; ce chiffre pourrait atteindre 4 millions si le conflit venait à s'enliser. L'immense majorité de ces réfugiés rejoint la Pologne, qui a déjà accueilli 1,2 million de personnes selon les dernières données communiquées par le HCR. S'agissant de la France, le Premier ministre a précisé ce matin que 5 000 réfugiés ukrainiens étaient arrivés sur le territoire national, soit le double du nombre que vous aviez annoncé dimanche dernier. Peut-être pourrez-vous encore actualiser ce chiffre.

Monsieur le ministre, vous avez régulièrement réaffirmé la volonté de la France d'accueillir en Europe tous les réfugiés ukrainiens qui se présenteront. La France a porté ce sujet au niveau européen. C'est largement sur son initiative que, le 4 mars dernier, le Conseil de l'Union européenne a décidé, à l'unanimité, d'activer le mécanisme de protection temporaire prévu par la directive du 20 juillet 2001. Ce régime fournit, pour une durée de six mois à trois ans, une protection immédiate et collective aux personnes déplacées qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine. Il est plus souple que le régime de l'asile en ce qu'il ne nécessite pas d'examen individuel des situations, mais repose sur le seul critère

de la nationalité. Cette protection s'accompagne de droits, notamment l'accès au logement, à l'aide sociale et au marché du travail.

Cette position d'humanité et d'ouverture emporte un rare consensus politique et nos concitoyens y adhèrent massivement ; je m'en félicite.

Face à un afflux important de réfugiés, qui mettra probablement notre dispositif d'accueil à rude épreuve, toute la question est désormais de savoir dans quelle mesure et par quels moyens cette volonté pourra être mise en application. En somme, comment mettrons-nous nos actes à la hauteur de nos mots ?

Monsieur le ministre, de quelles données disposez-vous sur le nombre de réfugiés ukrainiens d'ores et déjà présents sur le territoire national ? Selon vous, quel pourrait-il être dans les prochaines semaines ? Quelles ont été les routes migratoires empruntées ? Combien de demandes d'asile ou de protection ont déjà été déposées ?

En quoi le régime de la protection temporaire est-il plus adapté que celui de l'asile de droit commun pour les réfugiés ukrainiens ? Concrètement, quelle sera la différence pour les bénéficiaires ? Le Conseil a laissé aux États membres le choix entre l'application de ce régime de protection temporaire et celle de la législation nationale aux non-Ukrainiens détenteurs d'un visa de longue durée en Ukraine : qu'en sera-t-il pour la France ? *Quid* des détenteurs d'un titre de séjour de courte durée, tels que les étudiants, qui ne sont pas concernés par la protection temporaire et dont la situation aurait généré certaines crispations entre les partenaires européens ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le ministre, je sors d'un échange avec l'ambassadeur de Pologne en France, qui me confirmait qu'un peu plus de 1 million de réfugiés étaient arrivés dans son pays ; j'ai des échanges réguliers sur ce sujet avec mes homologues des États limitrophes de l'Ukraine, qui m'ont tous exprimé leur inquiétude quant à la situation. L'Union européenne a déclenché le dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR). Le Conseil s'est aussi mis d'accord pour accorder la protection temporaire à l'ensemble des ressortissants ukrainiens ayant trouvé refuge sur le territoire de l'Union européenne.

La question de l'aide sociale et des soins médicaux à apporter aux réfugiés va se poser. Mon homologue slovaque m'a informé que des camions de vêtements affluaient, alors qu'il y aurait plutôt besoin de nourriture et de matériel médical, ainsi que de médecins et d'infirmières.

Les ministres de l'intérieur ont accepté de laisser circuler librement ces personnes dans l'Union. Les Ukrainiens sont pour l'instant principalement accueillis dans les pays limitrophes, mais notre pays doit aussi se préparer.

Les États membres ont-ils les capacités requises pour accueillir dignement ces très nombreuses personnes ? Comment cette exigence peut-elle se concilier avec l'impératif de sécurité qui implique de ne pas renoncer aux contrôles prévus aux frontières de l'espace Schengen ? Mon homologue polonais m'informait la semaine dernière que les passeports n'étaient même plus contrôlés au vu des files d'attente considérables. Dans quelle mesure l'agence européenne Frontex est-elle mobilisée à cet effet, et sous quel mandat ? Ses missions pourraient-elles évoluer à cette occasion ?



Si tous les États membres se disent aujourd'hui prêts à accueillir les réfugiés ukrainiens, la question se posera bientôt de leur répartition entre les pays. La solidarité entre États membres sera mise à dure épreuve, faute d'avoir construit un système établi et admis par tous pour procéder à cette répartition. Vous avez estimé que la crise ukrainienne retardait, mais validait la pertinence de l'approche graduelle sur laquelle mise la présidence française pour avancer sur le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile : Eurodac et filtrage aux frontières extérieures, solidarité intérieure en contrepartie et négociations avec les pays tiers.

Par ailleurs, l'Union européenne a décidé de mesures de rétorsion envers la Russie : la coopération judiciaire pénale a été suspendue, le rôle d'Eurojust dans les enquêtes internationales sur les crimes commis en Ukraine a été renforcé et des mesures ont été prises dans le domaine des visas. Certains de nos partenaires demandent à suspendre totalement la délivrance de visas à l'égard de la Russie : quelle est la position de la France à cet égard ? Par ailleurs, comment mettre définitivement fin au système des passeports dorés, par lequel certains États membres octroient la citoyenneté européenne à des investisseurs étrangers, notamment russes ?

Je terminerai en évoquant les difficultés que nous rencontrons avec le Royaume-Uni, qui touchent particulièrement le département dont je suis élu. Les Britanniques ont refoulé 150 réfugiés ukrainiens au motif qu'ils ne disposaient pas de visa d'entrée, les renvoyant vers Paris ou Bruxelles, mais aussi désormais vers Calais. Comment le consulat temporaire mis en place à Calais fonctionne-t-il ? Quels moyens ont été mis à sa disposition ?

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur.** – Je veux avant tout rendre hommage avec vous au peuple ukrainien et à son gouvernement, dont nous admirons le courage. Je suis régulièrement en contact avec mon homologue ukrainien. Je veux aussi avoir un mot pour les fonctionnaires français toujours présents en Ukraine : nos diplomates, mais aussi les gendarmes qui gardent l'ambassade et sécurisent les convois ; ces agents du ministère de l'intérieur accomplissent leur devoir valeureusement dans des conditions extrêmement difficiles.

Je me félicite, une fois n'est pas coutume, de l'extraordinaire mobilisation politique de l'Union européenne. Le Conseil des ministres de l'intérieur s'est réuni à deux reprises sur la demande du Président de la République, ce qui a permis de déclencher deux dispositifs très importants.

Il s'agit, en premier lieu, de la réponse humanitaire d'urgence permise par le dispositif IPCR ; la France y participe par le biais des avions de la sécurité civile, qui font des allers-retours quotidiens entre la France et la Pologne, la Roumanie ou la Moldavie. Ils ont acheminé plus de cent tonnes de matériel et de médicaments jusqu'à la frontière ukrainienne, puisque nous n'avons pas le droit de les livrer de l'autre côté de la frontière, directement pour la population ukrainienne. Nous attendons encore cependant l'organisation de convois humanitaires par l'Union elle-même, demandée par la France au commissaire chargé de la sécurité civile, sous la forme de ponts aériens qui seraient plus rapides et efficaces encore pour répondre aux demandes des populations concernées et canaliser la grande solidarité constatée.

Le second dispositif mis en œuvre est celui de la protection temporaire. La directive du 20 juillet 2001 a été conçue à la suite des événements tragiques du Kosovo, mais elle n'a jamais été mise en œuvre jusqu'à présent ; son objet est d'octroyer une protection aux personnes qui fuient un théâtre de guerre. Ce dispositif a été enclenché pour la première fois,

à l'unanimité ; la proposition de la Commission en la matière a été largement modifiée par un compromis politique proposé par la présidence française et adopté, ce dont nous nous félicitons. Le texte a d'ores et déjà été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* et la protection temporaire s'applique dans tous les États membres.

Cette protection temporaire, de six mois renouvelables jusqu'à trois ans, est meilleure que l'asile pour les pays d'accueil comme pour les bénéficiaires. Pour les pays d'accueil parce que les ukrainiens n'ont pas vocation à demeurer longtemps dans ces pays, sauf difficulté géopolitique majeure qui se prolongerait ; une solution politique à cette crise semble bien plus imaginable qu'en Syrie ou en Afghanistan. Il fallait donc un régime proche de l'asile, mais qui permette de prendre en compte le caractère soudain et imprévisible des événements : c'est la protection temporaire, qui est beaucoup plus rapide à obtenir que l'asile. C'est également un régime plus favorable aux réfugiés eux-mêmes, qui vont pouvoir accéder en France à une prestation sociale, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), faire venir leur conjoint ou leurs enfants s'ils ne sont pas de nationalité ukrainienne, travailler – cette possibilité sera largement utilisée notamment dans les pays frontaliers qui connaissent déjà une immigration de travail ukrainienne – et avoir accès aux soins. Ce dispositif est donc largement préférable à une demande d'asile, dont le traitement est long et peut conduire à un refus ; précisons toutefois que 321 demandes d'asile ont été déposées par des personnes venant d'Ukraine depuis le 25 février.

Nous avons constaté l'arrivée de 5 000 personnes sur le territoire national, mais ce chiffre est forcément partiel, au vu de la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen pour les ressortissants ukrainiens détenteurs d'un passeport biométrique, qui sont dispensés de demande de visa auprès d'un consulat français. Un comptage est effectué par la police aux frontières dans les aéroports et les gares, mais ils ne voient pas tout le monde. En outre, beaucoup de personnes transitent par notre territoire pour rejoindre les importantes diasporas ukrainiennes présentes en Italie, en Espagne, au Portugal ou au Royaume-Uni. Les passages d'un pays à l'autre par les frontières terrestres sont difficiles à mesurer, même si on en relève beaucoup à certains points de passage, comme le péage de La Turbie. Les aéroports de Roissy et Beauvais voient aussi beaucoup d'Ukrainiens arriver depuis la Pologne ou la Roumanie. S'y ajoutent de nombreuses arrivées par train d'Autriche ou d'Allemagne et de plus en plus par car. En somme, chacun des réfugiés se débrouille comme il peut et il est difficile de retracer ces déplacements, même si leur caractère exponentiel ne fait pas de doute et qu'il y a peu de chances que cela s'arrête.

On dénombre aujourd'hui 10 798 possibles places d'accueil pour ces personnes : 6 000 particuliers ont offert d'accueillir une famille dans leur foyer ; les collectivités locales ont fait remonter 3 700 places d'accueil aux préfets. J'ai confié la coordination de cet accueil au préfet Joseph Zimet. La ministre déléguée Marlène Schiappa a été chargée de la mise en place d'une plateforme internet où les volontaires pour l'accueil de ces familles peuvent se faire connaître, mais aussi de la communication sur ce point avec les associations d'élus locaux.

Les capacités d'accueil sont encore loin d'être saturées, mais ce risque existe, notamment en région parisienne ou dans le Calaisis. Je conduis des réunions tous les deux jours pour améliorer notre capacité d'accueil ; des propositions seront aussi faites au Conseil de défense pour améliorer notre capacité d'accueil, tant pour la France que pour les pays limitrophes de l'Ukraine qui pourraient rapidement atteindre la saturation, notamment la Moldavie, qui fera face à un afflux massif de réfugiés si Odessa est attaqué. À l'avenir, il

faudra peut-être des systèmes de relocalisation, même si ce mot est sans doute peu approprié en l'espèce.

Nous devons être généreux et solidaires, mais aussi garantir la sécurité des personnes sur le territoire européen et en France. Nous avons autorisé la suspension des contrôles de passeports à la frontière ukraino-polonaise, en réponse aux queues interminables affrontées par les réfugiés – jusqu'à 60 heures ! –, mais nous nous sommes engagés à effectuer des contrôles *a posteriori*, dans les lieux d'attente. La question se pose du maintien de l'exigence de visa pour les personnes n'ayant pas de passeport biométrique ; nous y travaillons à l'échelle européenne. Ces vérifications d'identité visent à prévenir l'entrée de personnes dangereuses indépendamment de la guerre, mais aussi de divers combattants étrangers ou d'agents d'une éventuelle attaque hybride comme la Biélorussie a pu en organiser. La question de la sécurité nationale est évoquée à chacune de nos réunions, avec le concours de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et des autres services de police et de gendarmerie. Je me rendrai cette semaine en Pologne et en Roumanie, en compagnie de mon homologue allemande, pour améliorer les conditions d'accueil des réfugiés ukrainiens en Europe et la coopération européenne en la matière, mais aussi pour évoquer ces questions de sécurité.

La suspension des visas avec la Russie n'est pas à l'ordre du jour : nous ne faisons pas la guerre au peuple russe, nous prenons seulement des sanctions sévères contre les responsables de cette guerre et leurs proches. Les visas sont une arme intéressante de ce point de vue, comme le gel ou la saisie d'avoirs sur le territoire national, mais ces armes doivent être utilisées de manière ciblée. Il ne s'agit pas de priver toute personne russe – un étudiant, par exemple – de la possibilité de séjourner en France. Nous nous montrerons en revanche plus regardants pour les personnes détenant des responsabilités politiques ou économiques, au-delà des personnes déjà visées par des sanctions, notamment les parlementaires de la Douma qui ont voté la déclaration de guerre mais également une partie des oligarques. Par ailleurs, dès le début du conflit, j'ai demandé à toutes les préfetures d'appliquer une prolongation générale de 90 jours de tous les titres de séjour actuels de citoyens ukrainiens en France ; ils sont 17 000, c'est une petite communauté, que nous entendons protéger.

Les passeports dorés sont une pratique inacceptable. Chypre ne vend plus de passeports ; Malte, à la demande de la présidence française, a annoncé mettre fin à cette pratique. Il nous reste à connaître ceux qui en ont bénéficié, de manière à leur interdire l'accès au territoire national s'ils font l'objet de sanctions.

Frontex est très mobilisé sur la question, à la demande de la Commission et de la présidence française. La France y participe : nous avons notamment déployé des policiers pour la protection des frontières roumaines. Je veux saluer le grand professionnalisme de la Pologne, de la Slovaquie, de la Hongrie, de la République tchèque et de la Roumanie en la matière. Nous sommes prêts à répondre à toutes sollicitations : dès avant le début de cette guerre, le Président de la République avait évoqué le développement d'une plateforme de coopération intergouvernementale, déjà prévue dans le droit de l'Union, pour la surveillance des frontières en cas de crise, qui pourrait s'avérer utile au-delà même des frontières de l'Union européenne – je pense à la Moldavie. L'intérêt de ce projet se trouve malheureusement démontré aujourd'hui.

La situation rencontrée ces jours-ci avec le Royaume-Uni est, une nouvelle fois, peu compréhensible pour le gouvernement français. Certains Ukrainiens ont voulu rejoindre ces derniers jours leurs proches demeurant en Grande-Bretagne, comme les y invitait

d'ailleurs le Premier ministre britannique dans ses discours. Environ 600 d'entre eux se sont présentés à la frontière à Calais ; 300 ont été refoulés, très largement des femmes et des enfants, car ils ne disposaient pas de visas britanniques ; en effet, le Royaume-Uni est sorti de l'espace Schengen et n'applique donc pas le dispositif de protection temporaire européen, ce qui impose aux réfugiés de formuler une demande de visa avant de se présenter à la frontière britannique. Ceux d'entre eux qui n'ont pas fait cette démarche administrative au milieu de leur fuite ont été renvoyés de manière extrêmement tatillonne. Mon homologue britannique, Mme Priti Patel, semble comprendre la situation ; elle s'est dite prête à envoyer à Calais des fonctionnaires britanniques capables de résoudre ces questions. Nous n'avons pour autant pas eu gain de cause : malgré les annonces faites, ces agents, plutôt que d'installer à Calais une sorte de consulat temporaire, n'ont fait que conseiller aux réfugiés de retourner à Paris ou à Bruxelles pour demander ces visas. Ce n'est pas tout à fait ce que nous voulons et je recontacterai dès ce soir le gouvernement britannique pour réitérer nos souhaits en la matière : nous sommes même prêts à leur prêter la sous-préfecture de Calais pour une telle antenne consulaire ! Une solution ne manquera pas d'être trouvée dans les prochaines heures ; personne ne comprendrait que l'on continue de soumettre ces familles à une telle bureaucratie.

Quant aux non-Ukrainiens résidant en Ukraine qui pourraient arriver sur le territoire national, plusieurs situations se présentent. L'Ukraine abritait des réfugiés d'autres pays, mais aussi de nombreux étudiants, 15 000 indiens par exemple. La Commission, sur demande française, organise en priorité le retour de ces personnes dans leur pays d'origine. Cela est fait avec beaucoup d'efficacité, vers le Maroc et l'Inde notamment. Les réfugiés qui bénéficiaient d'une protection en Ukraine rentrent quant à eux dans le cadre de la protection temporaire. Quant aux étrangers résidant régulièrement en Ukraine et ayant fui la guerre, le choix est laissé aux États membres : la France leur octroie la protection temporaire. Cela dit, sur les 5 000 arrivées dénombrées, on compte 4 500 citoyens ukrainiens.

**M. Patrick Kanner.** – L'accueil de ces milliers de réfugiés ne peut pas se faire sans la contribution des collectivités territoriales. Les mesures qu'elles prendront pour l'hébergement de ces personnes, ou encore certaines aides relevant des compétences communales, comme la cantine, représenteront un effort financier exceptionnel : le Gouvernement y contribuera-t-il, et sous quelle forme ?

Nos concitoyens nous interpellent sur les pastilles d'iode. Il y a une sorte de fantasme qui est en train de se développer dans le pays, même si chacun sait qu'elles ne peuvent pas être utilisées de manière préventive. Néanmoins, c'est une préoccupation et des pressions sont exercées sur les pharmacies. Pour être très clair, si un accident nucléaire devait survenir, disposons-nous d'un stock suffisant pour répondre aux préoccupations des Français ?

**Mme Laurence Harribey.** – Vous avez dénombré, parmi les places d'accueil proposées, 6 000 offres émanant de particuliers et 3 700 faites par les collectivités locales, mais qu'en est-il de l'État ?

Quelque chose est-il fait pour lutter contre les intox sur les réseaux sociaux ? Un travail de cybersécurité est-il mené pour lutter contre la propagation de *fake news* ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Beaucoup d'interrogations demeurent sur la protection temporaire. La France est l'un des rares pays continuant d'exiger des Ukrainiens sans passeport biométrique qu'ils demandent un visa. Ces personnes ne peuvent pas se rendre en

France sans un détour préalable par Varsovie par exemple. Allons-nous supprimer cette exigence ? Ensuite, certains enfants ont pour seule preuve d'identité un acte de naissance. Un document d'identité européen pourrait-il être mis en place pour ne pas bloquer l'accès à la protection temporaire aux personnes ne disposant pas des papiers adéquats ?

Plus de 5 % des personnes qui arrivent n'ont pas la nationalité ukrainienne ; les informations dont elles disposent manquent encore de précision et certaines ont été retenues en Allemagne, les documents fournis par la Pologne n'y étant pas reconnus comme leur assurant une présence régulière ailleurs en Europe. Il faudrait rappeler les principes généraux de la protection temporaire et renforcer l'information des personnes, notamment en matière de droit au travail et à la circulation au sein de l'Union européenne.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je m'interroge sur la coopération avec Interpol. Par ailleurs, qu'en est-il des risques de cyberattaques ? Certains logiciels de protection sont fragiles ; l'entreprise Kaspersky notamment est russe. Le Gouvernement a-t-il pris des mesures préventives pour protéger nos sites publics ou privés ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – La mise en place du dispositif d'hébergement n'en est qu'à ses débuts ; il devra évidemment être revu au fur et à mesure de l'évolution du conflit, des arrivées et de la saturation des capacités dans les pays limitrophes de l'Ukraine. La plupart des réfugiés préfèrent aujourd'hui y rester de manière à rentrer chez eux dès que possible. J'évoquais 3 700 places proposées par les collectivités : il s'agit largement de places payées par l'État. Ainsi, à Tourcoing, le préfet a répondu à l'appel de la maire pour payer l'hébergement dans un hôtel de réfugiés refoulés à Calais. On évite en tout cas d'entamer les capacités d'hébergement d'urgence des collectivités en l'absence de grandes difficultés. Les centres de vacances pourraient être utilisés. En tout cas, on n'impose que très rarement un hébergement à une commune ; la priorité est la coopération avec les maires et l'État participe financièrement sous bien des formes ; le ministère chargé des relations avec les collectivités territoriales sera mieux à même de vous les détailler dans les prochains jours. Dans les crises précédentes, les collectivités ont presque toujours présenté la facture à l'État ; je peux témoigner qu'il a souvent procédé au financement demandé.

Votre question sur les pastilles d'iode est légitime, même s'il est délicat d'y répondre ici. J'ai eu des échanges sur ce point avec les préfets. L'angoisse est forte au sein de la population, notamment chez les plus jeunes ; j'ai donc demandé un état des lieux, notamment de l'état d'opinion de la population. Pour l'instant, aucune difficulté particulière n'a été mise en lumière mais le sujet est bien traité.

Concernant les intox sur internet, le ministère de l'intérieur n'a pas le pouvoir de les corriger. La décision européenne de mettre fin à la diffusion de RT et de Sputnik est bienvenue, tout comme la mise en place du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères, dit Viginum : il vise notamment à s'assurer de l'absence d'ingérence étrangère pendant l'élection présidentielle et les législatives. Cela n'empêche pas chacun de dire tout et n'importe quoi sur les réseaux sociaux, mais cela vaut mieux que d'apporter des restrictions à la liberté d'expression : la différence entre démocratie et dictature n'en est que plus évidente pour les Français.

Quant à la cybersécurité de nos installations, il convient de distinguer entre plusieurs types de cibles potentielles. Les opérateurs d'importance vitale (OIV) relèvent du Premier ministre et du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ; nos capacités de protection contre des attaques les visant ont énormément progressé et leur

fonctionnement n'a jamais été affecté. Le déroulement de l'élection présidentielle fait l'objet d'une attention particulière des services de mon ministère. Enfin, les cyberattaques peuvent aussi cibler les entreprises françaises et la vie quotidienne de nos concitoyens ; la police et la gendarmerie nationales sont sur le pied de guerre pour y répondre, en lien avec l'autorité judiciaire. Cela requerra une vigilance toujours croissante, mais aucune aggravation de ces attaques n'a été constatée depuis le début de ce conflit.

La coopération avec Interpol et Europol se passe bien ; nous partageons des données et nous travaillons à l'échelle européenne sur les relations d'Interpol avec la Russie. Rappelons que tous les pays, sauf la Corée du Nord, participent à cette institution. Il faut peser les conséquences de toute décision, mais aussi éviter une manipulation par tel ou tel État des outils d'Interpol.

Concernant les visas, je veux d'abord répéter que la plupart des personnes arrivant sur notre territoire sont des citoyens ukrainiens. Aucune personne qui se présenterait aux autorités françaises en Pologne ou en Hongrie, ou qui viendrait en France et pourrait démontrer par tel ou tel document qu'il est Ukrainien ne sera refoulée. La consigne est claire : pas de tatillonnerie administrative ! Un laissez-passer est délivré pour permettre la présence régulière sur le territoire.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Peu de consulats sont compétents pour en délivrer.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je vous assure que nous sommes compréhensifs : des personnes ont été acceptées à la frontière française avec pour seul document le certificat de naissance d'un enfant, les parents n'ayant pas de papiers !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous pourrez constater à Varsovie que des difficultés demeurent...

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Certes, beaucoup de personnes demandent aujourd'hui des visas. Il faut une solution commune à l'ensemble du territoire européen. Mais les personnes arrivant en France par la route sans tous les papiers nécessaires ne sont pas refoulées. Je ne peux en revanche rien faire pour les cas de rétention que vous avez évoqués en Allemagne... Le problème des visas pour les personnes sans passeport biométrique a été mis à l'ordre du jour de la réunion de demain de l'IPCR : nous plaidons pour une solution européenne qui soit simple et compréhensible ; je suis optimiste.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le président du conseil départemental de l'Orne tient à faire savoir qu'il compte accueillir le plus de personnes possible : tout est prêt !

**M. Alain Richard.** – Je salue le dispositif déployé et harmonisé à l'échelle de l'Union. Nous devons nous préparer aux conséquences d'un conflit de plus longue durée : un nombre croissant de personnes quittant le territoire ukrainien et une durée de séjour qui pourrait excéder le cadre de la protection temporaire. Le Gouvernement compte-t-il engager une discussion au sein du Conseil européen sur les potentielles étapes à préparer ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Pour simplifier les choses, il serait utile de conférer aux ressortissants ukrainiens des droits équivalents à ceux des citoyens européens en matière de circulation et d'installation tant que la protection temporaire s'applique. Beaucoup de choses sont encore laissées à l'appréciation des différents États membres, cela crée des blocages.

**Mme Amel Gacquerre.** – Il est impossible de prévoir la durée de ce conflit. La plupart des personnes accueillies sont des femmes, des enfants ou des aînés, avec des besoins en matière de soins, de scolarité et d'accompagnement administratif et social. Quels moyens supplémentaires seront-ils déployés pour une telle approche globale de leur accueil ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Monsieur Leconte, la protection temporaire est le mieux que nous puissions offrir à ces personnes compte tenu de la rapidité avec laquelle doivent travailler nos services. Ces personnes peuvent travailler, toucher des minima sociaux et avoir accès aux soins. C'est le mieux que nous puissions offrir dans l'urgence. La difficulté est qu'il n'y a pas que des Ukrainiens qui fuient l'Ukraine. On ne peut pas offrir aux ressortissants étrangers les mêmes droits que les citoyens européens, alors qu'ils ne bénéficieraient pas forcément de ces droits lorsqu'ils étaient en Ukraine. La protection temporaire est un dispositif extrêmement simple, même si des questions doivent encore être résolues, car c'est la première fois qu'il est mis en œuvre. Félicitons-nous que l'Europe se soit mise d'accord en quatre jours ; c'est absolument inédit dans le domaine migratoire !

Notre volonté politique commune est tout de même d'affaiblir la position de guerre du président Poutine, par le biais des diverses sanctions. Nous constatons tous la force et la courageuse résistance du peuple ukrainien. Il est encore tôt pour savoir combien de millions de personnes vont quitter le territoire ukrainien. Ces réfugiés s'installeront-ils sur des territoires où il n'y a pas aujourd'hui de communauté ukrainienne ? Quand bien même nous voudrions des mécanismes de relocalisation, ces personnes bénéficient de la libre circulation, ce qui modifie sensiblement l'équation par rapport aux réfugiés syriens ou afghans. Beaucoup de questions restent sans réponse.

Notre souci premier est l'accueil des personnes qui quittent actuellement l'Ukraine pour les pays limitrophes : notre devoir est d'aider la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la Roumanie et la Moldavie. Il faut ensuite accueillir dans les meilleures conditions les personnes qui voudraient venir en France. Les généreuses offres d'accueil faites aujourd'hui par des particuliers valent sans doute pour des semaines et non pour des années. Tout dépendra de l'évolution du conflit et du futur régime politique sur le territoire ukrainien, mais je ne veux pas faire de conjectures. Il faudra se préparer à tous ces scénarios, nous y travaillons, mais notre priorité est l'accueil des personnes qui se présentent sur notre territoire. Leur nombre est aujourd'hui limité du fait de la faible importance numérique de la communauté ukrainienne en France, mais nous prendrons activement notre part si les flux augmentent. Notre but est en tout cas d'aboutir à une conclusion rapide du conflit pour un retour de ces personnes dans leurs foyers et une reconstruction de l'Ukraine ; il faut prendre garde à ne pas adopter une posture plus défaitiste alors que ce pays se bat !

Si la situation doit s'empirer dans les prochaines semaines, je me tiendrai évidemment à la disposition de vos commissions pour une nouvelle audition.

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Merci pour vos réponses, monsieur le ministre ; nous vous recevrons avec plaisir dans les prochaines semaines si cela s'avère nécessaire.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat*





- Présidence de MM. Jean François Rapin, président de la commission des affaires européennes et François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Guerre en Ukraine et accueil des réfugiés – Audition de M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides**

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Monsieur le directeur général, je vous remercie de vous être rendu disponible pour cette audition. Comme vient de l'indiquer le ministre de l'intérieur, la demande d'asile ukrainienne n'est pas encore très importante : 321 demandes ont été déposées officiellement. Mais nous voulons savoir comment l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) s'organise : quelles mesures sont-elles mises en place pour répondre à une augmentation éventuelle ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – L'office que vous dirigez a été longtemps sous pression et continue de l'être, comme vous nous l'avez expliqué il y a quelques semaines. Comment vous organisez-vous pour absorber la masse de réfugiés qui risque de déferler ? Le règlement Dublin qui rend sauf exception les pays de première entrée responsables de l'examen d'une demande d'asile risque d'être inadapté à la situation ; ne faudrait-il pas profiter de cette occasion pour le réviser ?

**M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.** – L'ampleur des déplacements de populations que nous constatons n'est pas, malheureusement, totalement inédite – je pense notamment aux près de 7 millions de Syriens ou aux 3 millions d'Afghans actuellement réfugiés en dehors de leur pays d'origine. Ce qui frappe, comme l'a souligné le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, c'est la rapidité de l'afflux de personnes aux frontières de l'Ukraine. Plus de 2 millions de personnes ont ainsi quitté le pays en une quinzaine de jours. Cela donne à penser que l'on pourrait atteindre rapidement des niveaux beaucoup plus élevés, qui toucheraient d'abord les pays de premier accueil, puis l'ensemble des pays européens. Je souligne également que la question des déplacements forcés durant les conflits ne se limite pas aux personnes qui ont franchi une frontière internationale pour trouver la sécurité : les déplacés internes sont souvent nombreux dans ce type de situations. En Ukraine, le conflit qui sévit au Donbass depuis 2014 avait causé des centaines de milliers – peut-être plus d'un million – de déplacés internes avant même le déclenchement de la crise actuelle.

Les personnes qui ont fui l'Ukraine ces derniers jours ont d'abord trouvé refuge dans les pays limitrophes, et il est vraisemblable qu'un grand nombre d'entre elles y demeureront. C'est ce qu'on observe généralement dans ce type de situations : ces personnes ont d'abord l'espoir – que nous ne pouvons que partager – de retourner rapidement dans leur pays. D'autres poursuivront leur route, comme on le constate déjà. L'ampleur et l'orientation de ces mouvements sont extrêmement difficiles à anticiper, même si l'existence d'une diaspora ukrainienne est un élément très fort dans le choix de la destination : les personnes cherchent légitimement à rejoindre des proches ou des connaissances. Néanmoins, dans une situation de déplacements massifs et rapides comme celle que nous connaissons, la répartition initiale des diasporas pourrait ne plus être un facteur déterminant.

Dans cette situation de grande incertitude, la responsabilité des administrations chargées de l'accueil des réfugiés comme l'Ofpra est évidemment de s'organiser pour faire face, quitte à ce que les moyens et l'organisation soient réévalués en permanence en fonction de l'évolution de la situation. J'avais eu l'occasion, il y a deux semaines, d'insister devant vous sur la nécessité d'avoir un système d'asile résilient : par définition, il est soumis à des crises imprévisibles comme celle que nous rencontrons.

Un facteur de résilience important est la mise en œuvre de la protection temporaire par la décision du Conseil de l'Union européenne du 4 mars dernier. Ce système a été conçu en 2001 pour offrir rapidement une protection aux personnes déplacées au terme d'un examen minimal et sur la base d'une présomption de bien-fondé de leurs craintes en cas de retour, de façon à éviter de fragiliser le système d'asile au détriment des autres catégories de demandeurs d'asile – je pense notamment actuellement aux ressortissants afghans. La protection temporaire ne se substitue pas aux protections internationales de droit commun que sont le statut de réfugié et la protection subsidiaire : les personnes qui en bénéficient peuvent à tout moment introduire une demande d'asile ; mais ils n'ont pas le même besoin de le faire immédiatement.

La priorité aujourd'hui, c'est la mise en œuvre concrète et rapide de ce dispositif de protection temporaire. Tel qu'il a été transposé dans notre droit national en 2003, il ne fait pas intervenir l'Ofpra ; ce sont les préfetures qui constateront que les personnes concernées entrent dans les catégories visées par la décision du Conseil, et qui leur délivreront en conséquence l'autorisation provisoire de séjour portant la mention « protection temporaire ». Si cela apparaît utile, l'Ofpra pourra, dans le respect des compétences de chacun, mettre son expertise à leur service, notamment par le biais de la formation des agents. L'Ofpra n'est donc pas en première ligne, à ce stade. Il y aura bien un impact sur l'asile, mais il devrait être bien plus progressif que si la protection temporaire n'avait pas été activée.

Pour revenir un peu en arrière, en 2021, l'Ofpra n'avait reçu qu'un peu plus de 2 100 demandes d'asile de ressortissants ukrainiens, chiffre modeste au regard des plus de 100 000 demandes au total, ou aux plus de 130 000 demandes de 2019. Ces dernières années, la situation dans le Donbass n'était invoquée que de façon très minoritaire dans les demandes d'asile ukrainiennes.

Il paraîtrait logique, dans un premier temps, que s'orientent vers la procédure d'asile des personnes qui, pour une raison pour une autre, n'entreraient pas dans le champ de la protection temporaire. Ce champ a été conçu de manière à englober la plupart des situations, mais les personnes – des ressortissants de pays tiers, par exemple – qui ne rentreraient pas clairement dans ce champ auraient ainsi la possibilité d'obtenir une protection contre le refoulement et les droits attachés à la qualité de demandeur d'asile.

Dans un second temps, on peut s'attendre à ce que certaines personnes ayant obtenu la protection temporaire demandent l'asile, mais nous ne pouvons pas prévoir dans quelle proportion ; cela dépendra essentiellement de la durée du conflit armé et de celle de la protection temporaire. Si une situation justifiant des craintes en cas de retour devait se prolonger en Ukraine, l'asile aurait vocation à prendre le relais de la protection temporaire. La directive de 2001 prévoit une durée de deux ans que le Conseil peut décider de prolonger d'un an si les conditions sont toujours remplies. Cela laisse donc le temps de voir venir ; cela laisse aussi aux personnes placées sous ce statut le temps de juger de l'orientation qu'elles souhaitent donner au cours de leur existence : ont-elles une perspective de retour ? Souhaitent-elles s'orienter vers une protection plus durable dans notre pays ?

Le droit d'asile est aujourd'hui pleinement adapté à la prise en compte de la situation des civils qui fuient une situation de conflit armé, comme en Ukraine. À l'époque où la protection temporaire a été instituée, en 2001, ce n'était pas le cas : il n'y avait alors dans notre droit que la Convention de Genève, et pas encore la protection subsidiaire, qui est aujourd'hui l'instrument nous permettant de protéger tout civil contre une menace sur sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. C'est cet instrument que l'Ofpra a mobilisé dans les cas de l'Afghanistan ou de la Syrie.

Il y a une légère tendance à l'augmentation des demandes d'asile au guichet unique des préfectures, mais il est vraiment trop tôt pour savoir si cela traduit une tendance qui s'inscrira dans la durée, car le dispositif de protection temporaire n'est pas encore complètement opérationnel. Attendons, pour en juger, que ce soit le cas, ce qui viendra très rapidement.

L'Ofpra est-il préparé à faire face à ces demandes d'asile ? Comme je l'ai indiqué à votre commission il y a une quinzaine de jours, le renforcement récent de nos moyens nous a donné en 2021 une capacité de traitement nettement supérieure à la demande d'asile. C'est cela qui a permis la réduction drastique des stocks de demandes en instance. C'est une situation plutôt favorable pour faire face à un éventuel choc sur la demande d'asile, comme cela a été le cas avec l'Afghanistan sans impact négatif sur les stocks de demandes en instance et les délais de traitement. Près d'une cinquantaine d'officiers de protection sont d'ores et déjà formés sur le traitement de la demande ukrainienne et nous pouvons augmenter ce nombre rapidement par des formations, si nécessaire. Nous avons les capacités d'interprétariat qui nous permettent d'entendre les personnes rapidement. Nous sommes donc prêts.

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Nous avons bien compris que la distinction entre l'asile et la protection temporaire portait en particulier sur l'accès au marché du travail – immédiat pour les personnes qui bénéficient de ce dernier statut.

D'aucuns se sont inquiétés d'une hiérarchisation des demandes de protection au détriment des réfugiés non ukrainiens. J'imagine que vous pouvez nous rassurer sur ce point.

**M. Julien Boucher.** – Le bénéficiaire de la protection temporaire a effectivement accès au marché du travail, tandis que le demandeur d'asile n'y a pas accès pendant les six premiers mois, en contrepartie de quoi il a droit à l'hébergement et à une allocation. Mais les personnes ayant obtenu l'asile ont tout à fait le droit de travailler.

La protection temporaire correspond à la procédure qu'adoptent les pays confrontés à un afflux massif : celle d'une reconnaissance *prima facie*, à première vue. L'accorder ne nécessite pas une instruction approfondie, mais la simple constatation que la personne appartient bien au groupe concerné. Cela permet un accès plus rapide à la protection.

Les personnes n'ayant pas la nationalité ukrainienne qui ont fui l'Ukraine sont très largement incluses dans la décision du Conseil du 4 mars dernier : elles pourront donc bénéficier de la protection temporaire. Celles qui n'y seraient pas incluses pourraient demander l'asile. Le mécanisme de la protection temporaire permet au système d'asile de ne pas être submergé, et donc de ne pas mettre en difficulté les demandeurs d'asile qui n'en bénéficieraient pas.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Pourriez-vous me répondre sur le règlement Dublin – même si j’imagine que la question est difficile ? Deuxième question en lien avec celle-ci : comment assurer la transition ? Si le conflit dure et que les gens s’intègrent, ils devront déposer une demande d’asile au terme de leur protection temporaire. Un dispositif est-il prévu ? Sinon, on reviendrait à l’application du règlement de Dublin, soit à l’obligation de déposer sa demande dans le pays de première entrée...

**M. Guy Benarroche.** – Je comprends votre prudence sur les prévisions. L’Ofpra a-t-il envisagé de déployer des équipes dans les pays frontaliers avec l’Ukraine ? A-t-il envisagé de déployer des missions foraines dans des endroits sensibles comme Dunkerque, Briançon ou à la frontière italienne des Alpes-Maritimes ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – La protection temporaire ne nécessite pas de faire une demande d’asile, et ce n’est pas l’Ofpra qui l’examine. C’est un droit offert à tous, sauf exception. Vous nous avez indiqué que ce sont les préfetures qui le reconnaissent : y aura-t-il un délai, ou la reconnaissance sera-t-elle immédiate ?

Est-il prévu dans la directive de pouvoir faire une demande de protection temporaire dans deux pays membres ?

Je comprends de votre réponse qu’il n’est pas possible d’avoir à la fois l’allocation de demandeur d’asile et l’accès au marché du travail. Est-ce bien cela ?

Certaines personnes ayant fui l’Ukraine ont des passeports biométriques, d’autres n’en ont pas : comment se verront-ils délivrer des papiers d’identité ? Y a-t-il des échanges avec les autres pays de l’Union pour une mise en œuvre la plus rapide possible ?

**M. Julien Boucher.** – Veuillez m’excuser : si j’ai omis de vous répondre, monsieur le président, c’est qu’il m’est difficile de dire quels pourraient être les effets de cette situation sur les négociations en cours sur le règlement de Dublin – lesquelles ne relèvent pas de l’Ofpra, mais du Gouvernement –, sinon que cette crise est effectivement de nature à rebattre les cartes et à faire progresser le débat.

Concernant la protection temporaire, il n’y a pas de dispositif équivalent au règlement de Dublin ; la personne peut déposer sa demande dans le pays de son choix. Si elle l’obtient, elle ne peut plus, *a priori*, la demander dans un autre pays.

Le fait de bénéficier de la protection temporaire ne fait pas obstacle à une demande d’asile et ne préjuge pas du résultat. De même, un refus d’asile n’a aucun effet sur la protection temporaire. Si la situation devait durer, les personnes qui auraient des craintes sur leur retour en Ukraine pourraient déposer une demande d’asile. Les mécanismes peuvent s’articuler les uns avec les autres.

L’Ofpra a une expérience importante de déploiement tant à l’étranger que sur le sol français. À l’étranger, il s’agit de missions de relocalisation, au cours desquelles nous entendons des personnes là où elles se trouvent pour les accueillir en France. La question ne se pose pas aujourd’hui avec la protection temporaire ; elle pourrait se poser à l’avenir si des engagements de relocalisation étaient pris.

Des missions foraines sur le territoire national auraient un intérêt si un nombre significatif de demandes d’asile étaient déposées à un même endroit par des personnes ayant

fui l'Ukraine. L'an dernier, nous avons mené une cinquantaine de ces missions, soit une par semaine en moyenne.

L'esprit du dispositif de protection temporaire est d'être rapide. Dès que l'on constate que la personne entre bien dans la catégorie visée, notamment qu'elle n'est pas concernée par les réserves sécuritaires, l'intention du ministère de l'intérieur est que la procédure soit la plus rapide possible, et que les personnes aient vite accès aux droits associés à la protection temporaire.

Ces droits sont étendus, notamment l'accès au marché du travail et le droit de bénéficier de l'allocation de demandeur d'asile.

Je ne peux pas vous répondre sur la possibilité d'exercer ces deux droits en même temps, ces éléments seront précisés par la suite. Il paraît logique que les personnes qui ont des moyens de subsistance grâce à leur travail n'aient pas vocation à recevoir une allocation, d'autant plus qu'elles ont accès aux mêmes droits sociaux que tous les étrangers en situation régulière sur le sol français.

La protection temporaire est un instrument européen. Elle constitue un progrès notable par rapport à l'époque des conflits dans l'ex-Yougoslavie, où chaque État membre avait dû créer son propre instrument. La directive prévoit un dispositif de partage de l'information.

Les titres d'identité relèvent de la compétence du ministère de l'intérieur. Il n'y a pas de limitation *a priori* des documents permettant d'établir que les demandeurs entrent dans le champ de la protection temporaire. Il suffira à ces demandeurs de prouver qu'ils sont de nationalité ukrainienne.

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.** – Je vous remercie.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*



**Mercredi 9 mars 2022**

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Sommet Union européenne – Union africaine des 17 et 18 février 2022 – Communication de M. Christophe-André Frassa et Mme Gisèle Jourda**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre ordre du jour a été établi avant le déclenchement de la guerre en Ukraine, mais il était déjà consacré aux relations extérieures de l'Union européenne. L'invasion russe de l'Ukraine change évidemment la donne géopolitique, mais elle n'invalide pas les analyses de fond que nos rapporteurs ont préparées sur les relations de l'Union européenne (UE) d'une part avec l'Afrique, et avec la Turquie d'autre part. Même si nous sommes naturellement focalisés sur la tragédie qui se déroule sur le sol de notre continent, celle-ci n'est pas sans incidence sur la place de l'UE dans le monde.

Nous allons d'abord entendre nos collègues Christophe-André Frassa et Gisèle Jourda nous rendre compte du sommet qui s'est tenu mi-février entre l'Union européenne et l'Union africaine. Mettre en place avec l'Afrique une alliance ambitieuse est au programme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui a tenu à réunir ce sommet euro-africain, longtemps reporté en raison des circonstances sanitaires. L'objectif était d'impulser avec ce continent porteur d'avenir des projets structurants, appuyés sur un paquet d'investissements autour du triptyque prospérité, paix et sécurité, migrations et mobilité. Nos rapporteurs vont nous dire si ce résultat a été atteint.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – À l'heure où la plupart de nos regards, de nos pensées, de nos actions, se tournent, à juste titre, vers l'Ukraine, où la Russie mène une guerre particulièrement injuste et injustifiée sur le sol même de l'Europe, nous vous proposons de les porter, vers un autre continent, si proche de l'Europe : l'Afrique.

Au-delà du voisinage et de l'élargissement, nous sommes là dans le champ de la politique extérieure de l'Union européenne, délimité par l'article 21 du traité de l'Union européenne (TUE), mais aussi dans celui de « la coopération au développement », consacrée par l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le terme de référence désormais est celui de « partenariat », jugé plus ouvert, plus global, plus égal, et plus moderne que celui, plus traditionnel, de « développement ». Il exprime la volonté de bâtir avec l'Afrique des relations de long terme, fondées en parité sur des valeurs partagées, des intérêts communs et sur une même vision du multilatéralisme.

L'Afrique abrite plus d'un milliard de personnes, la population la plus jeune du monde, et sera le théâtre de plus de la moitié de la croissance démographique mondiale d'ici à 2050 ; près de 400 millions de personnes y vivent sous le seuil de pauvreté ; environ 600 millions de personnes n'ont pas accès à l'électricité ; chaque mois, près d'un million d'Africains entrent sur le marché du travail ; on estime à près de 100 millions le nombre d'enfants de moins de cinq ans qui n'ont jamais été déclarés à l'état civil en Afrique subsaharienne. C'est un formidable défi démographique, qui nous concerne directement. En découle un défi économique non moindre pour l'Afrique comme pour l'Europe : ainsi, les

matières premières représentent près de 50 % des importations totales de l'Union européenne en provenance de l'Afrique.

Ajoutons, pour illustrer la dimension stratégique du partenariat de continent à continent qui campe le décor de ce sommet, que l'Union européenne et ses États membres constituent le premier partenaire de l'Afrique à tous points de vue, pour le commerce, les investissements, l'aide publique au développement (l'APD), l'aide humanitaire et la sécurité. Il est logique, dès lors, que l'Union européenne cherche à bâtir un véritable partenariat d'égal à égal avec l'Afrique, représentée par l'Union africaine et ses États membres. Ce fut l'objectif de ce sommet, qui s'est tenu les 17 et 18 février derniers, à Bruxelles, sous l'impulsion de la présidence française de l'Union européenne.

L'Union africaine (UA) est une organisation continentale à laquelle ont adhéré les cinquante-cinq États membres du continent africain. Elle a été officiellement fondée en 2002 pour prendre le relais de l'Organisation de l'unité africaine, créée en 1963. Quatre pays en ont été suspendus ces douze derniers mois : le Mali, la Guinée, le Soudan et le Burkina Faso. Mon département de l'Aude avait noué des relations importantes avec ce dernier pays et nous sommes tristes de ce qui s'y est passé.

Le Sénégal a accédé à la présidence de l'Union africaine une dizaine de jours avant le sommet, succédant à la République démocratique du Congo. Toutes les personnes auditionnées ont souligné la fluidité de ce tuilage qui avait été anticipé et préparé de part et d'autre.

Il n'y a pas une Afrique au singulier, mais des Afriques d'une grande diversité, que traduit l'existence d'une dizaine d'organisations régionales. D'où l'intérêt, dans les relations entre l'Union européenne et l'Union africaine, d'une articulation entre l'unité africaine et cette diversité régionale. C'est précisément l'un des points forts du sommet des 17 et 18 février : il a permis cette articulation, entre coopérations globale et régionale, grâce à une chorégraphie inédite. Celle-ci s'est appuyée, tout d'abord, sur une très forte implication des dirigeants : les vingt-sept étaient représentés au plus haut niveau, celui des chefs d'État ou de gouvernement ; tous les pays membres de l'UA étaient représentés, sauf les quatre pays suspendus, trente-huit d'entre eux au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, les autres au niveau ministériel.

Ensuite, le format était sans précédent, tranchant avec la suite de longs monologues qui caractérisait les sommets précédents. Le sommet, qui aurait dû avoir lieu fin 2019, au moment où la Covid a frappé les deux continents, a été repoussé plusieurs fois ; l'Union européenne et l'Union africaine firent de ce revers un avantage, car ce laps de temps fut mis à profit non seulement pour faire croître les attentes, mais surtout pour changer radicalement de perspective. C'est ainsi que fut imaginée une chorégraphie tout à fait nouvelle pour ce type d'exercice : l'assemblée plénière des chefs d'État ou de gouvernement serait réduite à sa plus simple expression, au profit d'une organisation matricielle, décentralisée, créative, par tables rondes thématiques, réunissant peu de chefs d'État et d'interlocuteurs de premier rang, sans scénario établi à l'avance, afin de favoriser un dialogue direct et efficace.

Fixé à une date coïncidant heureusement avec le début de la période utile de la présidence française, le sommet fut maintenu en présentiel, dans un format inhabituellement réduit et innovant : plutôt qu'une grand-messe rappelant les éditions antérieures, il a donc été divisé en tables rondes thématiques, de manière à permettre de vrais échanges concrets et



interactifs, sinon tout à fait spontanés. Tout le monde s'est concentré sur l'originalité de cette organisation qui a rencontré un vrai succès. Sept tables rondes thématiques furent retenues, réunissant les chefs d'État ou de gouvernement, qui les ont coprésidées de manière paritaire puis ont procédé à la restitution des échanges en séance plénière.

Nous le savons de première main, car parmi la dizaine d'auditions à laquelle nous avons procédé, nous avons eu la chance d'entendre quelques-uns des *happy few* ayant effectivement participé à ces tables rondes : ce format a permis des débats opérationnels sur des thèmes aussi essentiels que le financement de la croissance, les systèmes de santé et la production vaccinale, la transition énergétique et les projets d'infrastructures, l'agriculture et le développement durable, l'éducation, la mobilité et les migrations, l'appui au secteur privé et l'intégration économique, et la paix et la sécurité.

Les institutions européennes étaient représentées par le président du Conseil européen, Charles Michel, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, et le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell. Les dirigeants d'institutions internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les banques régionales de développement, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'organisation mondiale du commerce (OMC) étaient également présents. Une table ronde particulièrement attendue par les partenaires africains était consacrée à la production de vaccins et aux systèmes de santé en général. Le premier défi consiste à « assurer un accès juste et équitable aux vaccins », comme le rappelle la déclaration finale du sommet.

Nous avons auditionné Chrysoula Zacharoupoulou, députée européenne, médecin et coprésidente de Covax. L'Europe a été pionnière en proposant au G20 le mécanisme « ACT-A », initiative internationale, pilotée par l'OMS, visant à coordonner une réponse globale à la covid-19 qui soit juste et solidaire. Au total, les Européens ont partagé très vite 145 millions de leurs propres vaccins, l'objectif étant de tripler ce chiffre mi-2022 : grâce à Covax, près de 450 millions de doses ont déjà été fournies, en coordination avec la plateforme de l'équipe spéciale pour l'acquisition de vaccins en Afrique (Avatt). Ce sont plus de 3 milliards de dollars qui ont été consacrés à cette action.

En complément des dons de doses, l'Union européenne s'engage à présent, aux côtés des acteurs africains, pour accélérer le déploiement de ces vaccins, et a contribué au transfert de technologies et au développement de la production de vaccins sur le continent, une initiative dite « MAV+ ». Ce sont, aux termes de la déclaration finale du sommet, 425 millions d'euros qui seront ainsi mobilisés pour accélérer le rythme de la vaccination, en coordination avec le CDC Afrique, centre africain de contrôle et de prévention des maladies, agence de santé publique de l'Union africaine. Ces moyens soutiendront la distribution efficace de doses et la formation des équipes médicales, renforceront les capacités d'analyse et de séquençage, et contribueront à la lutte contre la désinformation sur les sujets de santé.

En effet, cette table ronde a permis, au-delà de la lutte contre la Covid-19, d'affirmer l'engagement de l'Union européenne sur la résilience sanitaire africaine et le renforcement des systèmes de santé africains.

Ce qu'attendent les Africains, c'est un soutien à la souveraineté de l'Afrique en matière de santé, d'une manière générale, et en préparation des pandémies qui ne manqueront pas de survenir. Or cette souveraineté va de pair avec celle de l'Europe. La déclaration finale est explicite à cet égard : « nous soutenons un programme commun pour la fabrication de

vaccins, de médicaments, de dispositifs de diagnostic, de traitements et de produits de santé en Afrique, y compris des investissements dans les capacités de production, des transferts volontaires de technologies ainsi que le renforcement du cadre réglementaire pour permettre un accès équitable aux vaccins, aux diagnostics et aux traitements. »

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Au-delà de la lutte contre la pandémie et du soutien à la souveraineté sanitaire, c'est au renforcement des capacités financières permettant de soutenir et de relancer l'économie et les échanges après la crise que s'est attelée une table ronde importante, à laquelle a participé le Président de la République, coprésidée par la France, l'Italie, le Sénégal et la Côte d'Ivoire. Cette rencontre était très attendue par les partenaires africains.

En effet, après le sommet de Paris de mai 2021 consacré au financement des économies africaines, les attentes étaient grandes dans ce domaine. Il en allait de la relance des économies africaines après les effets récessifs de la crise de la Covid-19. Celle-ci a intensifié les vulnérabilités et exacerbé les déséquilibres préexistants. Il fallait tout faire pour faciliter cette reprise économique, motrice des échanges commerciaux.

Or dès l'été dernier, six pays africains étaient surendettés et quinze en risque élevé de surendettement. La crise a réduit des marges de manœuvre déjà très faibles, quand celles-ci existaient, en accroissant les dépenses et en contractant les recettes et les réserves.

La situation fragile des dettes africaines a suscité des avancées majeures en matière de coopération multilatérale des créanciers bilatéraux. La France joue ici un rôle particulier, en tant que siège du Club de Paris, qui rassemble les créanciers européens et occidentaux.

L'initiative de suspension du service de la dette, prise à l'égard des pays les plus pauvres dès l'été 2020, a été étendue en 2021 et poursuivie dans le cadre du sommet. Sur les quarante-deux pays éligibles, vingt-huit se trouvent en Afrique subsaharienne.

Au-delà, c'est le cadre commun de traitement de la dette qui a été renforcé. En font partie non seulement les créanciers du club de Paris, mais aussi ceux du G20, dont la Chine. C'est important, car ce pays est devenu en vingt ans le principal bailleur de l'Afrique subsaharienne, détenant 62 % de sa dette externe bilatérale en 2020, contre 3 % en 2000. On constate néanmoins un affaïssement relatif des prêts chinois ces trois dernières années – en raison des difficultés de remboursement de certains pays africains, qui ont limité la fausse générosité chinoise – en contrepartie d'une croissance des investissements directs et de la présence normative de la Chine. Dans ce contexte, l'un des acquis les plus significatifs du sommet est de s'appuyer sur deux instruments innovants, en plus de l'aide publique au développement et de l'initiative de suspension de la dette : le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance et le nouveau fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité, afin de mieux financer les investissements africains et européens responsables et durables. La déclaration finale en affiche l'objectif sans en décliner les modalités, car celles-ci doivent être précisées dans les mois qui viennent, sous présidence française, pour une entrée en vigueur qui pourrait avoir lieu dès cet automne. Ne nous y trompons pas : c'est une avancée majeure.

Ce mécanisme sera facilité par la réallocation des droits de tirage spéciaux (DTS), qui répondait à une grande attente de nos partenaires africains et qui est mentionnée dans la déclaration finale, laquelle lance ainsi « un appel à des contributions volontaires et

ambitieuses ». Cette tuyauterie, extrêmement complexe, vise à transférer les DTS, sortes de parts de capital du Fonds monétaire international (FMI), des pays les plus développés vers les pays qui en ont le plus besoin, dont la plupart sont en Afrique. Nous nous sommes fait expliquer cette usine à gaz par un spécialiste. Celle-ci comprend des subtilités étranges, telle la nécessité de reverser en crédits budgétaires au FMI un faible taux d'intérêt correspondant au coût de mise à disposition de fonds, lesquels sont pourtant censés être à taux zéro. Nous devons donc prévoir en loi de finances des crédits pour financer ces prêts à taux zéro. Ces arcanes, qui avaient été explorés au Sommet de Paris de 2021, mériteraient sans doute une étude approfondie, d'autant que l'Allemagne n'y est pas favorable et préfère se cantonner à des prêts budgétaires. Là n'est toutefois pas notre propos.

Retenons, pour l'analyse politique des relations entre l'UE et l'Afrique, ce qu'en dit la déclaration finale du sommet de Bruxelles. Il s'agit de « réaliser l'ambition mondiale de réunir au total au moins 100 milliards de dollars d'aide en [...] liquidités pour les pays qui en ont le plus besoin, dont une grande partie devrait être destinée à l'Afrique ». Or « 55 milliards de dollars [...] ont déjà été promis au titre de la nouvelle allocation de DTS, dont 13 milliards de dollars ont jusqu'à présent été promis par plusieurs États membres de l'UE ». Et d'encourager « davantage d'États membres de l'UE à envisager de contribuer à cet effort mondial ». Il faut ici lire entre les lignes et comprendre que certaines réticences se sont sans doute exprimées, au niveau européen, sur la mise en œuvre de cet engagement. Il reste donc du travail à faire. En revanche, un accord est intervenu sur l'essentiel : les institutions africaines, en concertation avec les autorités nationales, seront associées à l'utilisation de ces DTS pour soutenir la reprise du continent.

Ces initiatives macroéconomiques contribueront, par leurs effets, à encourager l'entrepreneuriat africain à prendre part à des économies fortes et dynamiques. Des institutions internationales et nationales de financement du développement, y compris la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque africaine de développement, ainsi que des partenariats public-privé, seront mobilisés à cet effet.

Outre cet aspect financier, très important, le principal résultat de ce sommet est l'annonce d'un paquet global d'investissements d'au moins 150 milliards d'euros pour 2030. C'est le volet africain du programme *Global Gateway*, déjà abordé ici à l'occasion de l'évocation des relations entre l'Union européenne et la Chine, par Gisèle Jourda et Pascal Allizard. Ce programme global prend ici, pour la première fois, chair et consistance, puisqu'il est détaillé en trois axes, portant respectivement sur les investissements, essentiellement dans le domaine des infrastructures au sens large, ou, en langage bruxellois, de la « connectivité » ; le domaine de la santé ; et celui de l'éducation et de la formation.

Ce paquet d'investissement *Global Gateway* Afrique-Europe sera mis en œuvre au moyen des initiatives de « l'équipe Europe », selon la terminologie bruxelloise – c'est-à-dire l'UE, ses États membres et les institutions financières européennes, telle la BEI – pour soutenir des projets de transformation concrets dans des domaines prioritaires recensés conjointement avec les institutions africaines partenaires, y compris les banques régionales africaines de développement. L'approche globale se conjugue donc avec une approche régionale partant des besoins des partenaires. Cette régionalisation est une autre innovation de ce sommet.

Dans le domaine du développement durable, le paquet d'investissements permettra d'accroître la capacité en énergies renouvelables et en hydrogène et la part de ces énergies dans le bouquet énergétique, d'améliorer l'accès à l'énergie abordable, sûre et

durable et de soutenir l'intégration des marchés et les réformes sectorielles. L'ambition affichée à l'horizon 2030 est d'augmenter les capacités de production d'énergie renouvelable d'au moins 300 gigawatts.

Outre l'énergie, le paquet comporte un important volet environnemental et agricole, afin d'améliorer les moyens de subsistance de 65 millions de personnes, en captant le carbone, en stabilisant 3 millions de kilomètres carrés de terres et en assurant la sécurité de l'approvisionnement en eau.

Il s'agit aussi de renforcer la résilience et la capacité des pays partenaires à s'adapter au changement climatique et réduire sensiblement les risques induits par les catastrophes et les phénomènes naturels. Le soutien à la présidence de la COP par l'Égypte est exprimé dans la déclaration finale.

La lutte contre la fracture numérique et le renforcement des connexions numériques sécurisées non seulement entre l'Europe et l'Afrique, mais également sur tout le continent africain, constituent une autre priorité commune, clairement identifiée par le sommet et fléchée dans ce paquet global d'investissements. Quant aux infrastructures proprement dites, le paquet facilitera la mobilité et le commerce en Afrique et entre l'Afrique et l'Europe au moyen de « couloirs stratégiques », en développant les infrastructures de transport plurinationales, en soutenant les investissements dans une connectivité durable, efficace et sûre entre les deux continents et en actualisant et harmonisant les cadres réglementaires dans ce domaine. Des investissements seront également programmés pour renforcer l'intégration économique continentale et régionale et accélérer le développement industriel de l'Afrique. Il s'agit de créer des emplois durables, pour répondre aux énormes besoins du continent. Au Sénégal, par exemple, 300 000 jeunes arrivent sur le marché du travail chaque année, pour 30 000 emplois accessibles.

L'Union européenne s'engage, par le déploiement de ces capacités d'investissement, à accélérer la transition de l'Afrique vers des chaînes de valeur durables, axées sur la valorisation locale de ses matières premières, mais aussi sur l'innovation et la recherche. D'où l'accent mis sur la santé, mais aussi sur le développement de l'éducation et de la formation professionnelle, comme des compétences. C'est l'effet de levier entre fonds publics et fonds privés qui sera systématiquement recherché, ainsi que le déploiement d'un tissu de PME.

Bien sûr, les questions de paix et de sécurité ont été abordées, au lendemain de l'annonce du retrait de l'opération Barkhane et en pleine interrogation sur l'avenir de la force Takuba, et ont fait l'objet d'une table ronde, également dédiée à la gouvernance. Les chefs d'État ou de gouvernement africains qui y ont participé ont fait part de leurs attentes.

Bien entendu, les migrations, énorme défi pour l'Afrique et pour l'Europe, ont été au cœur d'une table ronde, mais sous l'angle plus général de la mobilité, englobant les questions d'éducation et de formation. Les chefs d'État ou de gouvernement européens qui y ont participé ont fait part de leurs exigences.

L'enjeu du sommet était pourtant ailleurs : il était d'envisager la relation euro-africaine à la fois globalement, de manière panoramique, et concrètement, au moyen d'instruments efficaces, de nouveaux outils et d'ambitions précises.

Un suivi important et soutenu doit être mis en œuvre et nos interlocuteurs, en France, dans nos ambassades, mais aussi à la Commission, au Service européen d'action extérieure, s'y appêtent ; des rendez-vous sont d'ores et déjà fixés, pour dérouler la mise en œuvre des engagements pris. Sans doute, toutes les attentes n'ont pu être satisfaites, et elles étaient d'autant plus hautes que ce sommet normalement bisannuel s'est fait désirer pendant cinq ans. Le concept de « nouvelle alliance » voulu par la présidence française n'a pas recueilli l'assentiment de la partie africaine, qui a préféré s'en tenir à un « partenariat renouvelé ».

Quoi de plus précieux, dans le contexte international actuel, qu'un partenariat d'égal à égal ? La comparaison avec la grand-messe d'Abidjan ne laisse aucun doute : au-delà des mots, c'est sans doute une nouvelle page de la relation euro-africaine qui est en train de s'écrire, sous nos yeux. Peut-être serons-nous amenés, au-delà de cette communication, à poursuivre notre travail pour accompagner les progrès de cet immense chantier.

**M. Jean-François Rapin, président.** – L'alimentation en Afrique va rapidement souffrir de la crise des céréales qui se dessine, avec un risque de phénomènes migratoires complémentaires, au vu des événements qui se produisent en Ukraine. Est-ce que la relation entre l'Afrique et la Russie est à l'ordre du jour ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Oui et non. J'ai observé les différentes positions dans les votes aux Nations unies des Africains. Ceux-ci sont aujourd'hui attachés au fait que l'Europe est le premier partenaire de l'Afrique, à tous égards, mais la Chine et la Russie sont également présentes ; les abstentions ou les absences de certains pays africains doivent être lues comme des positions prudentes, visant à ne pas froisser certains partenaires dans la perspective d'aides à venir. Nous devons rester attentifs à ce sujet.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Je partage ce que dit M. Frassa, mais les dispositifs qui existaient auparavant étaient découplés de l'urgence actuelle. Il s'agissait de perspectives de financement pour la nutrition et le développement alimentaire. Nous avons collationné ce qui a été débattu durant le sommet. L'alimentation est un sujet récurrent sur lequel nous devons être vigilants. Nous subissons les effets du conflit ukrainien, notamment dans le domaine énergétique, les Africains en subiront aussi, mais le lien avec la Russie est ténu.

**M. Pierre Cuypers.** – Je suis très proche de ce qui se passe en Ukraine, car mon département a des relations avec des producteurs agricoles ukrainiens. Aujourd'hui règne là-bas la politique de la terre brûlée, car les producteurs ne veulent pas laisser leurs exploitations aux Russes et préfèrent les détruire. L'Europe est-elle en capacité d'alimenter les pays qui constituent le marché de ces deux producteurs exportateurs très importants à l'échelle mondiale ? Nous devons être attentifs, mais nous ne connaissons pas la réponse. Chacun défend sa patrie comme il le peut ; d'ailleurs, le ferions-nous avec la même ardeur ? Les Ukrainiens suppriment leurs capacités de production, alors même qu'ils devraient être en train de semer.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – L'autonomie stratégique est un sujet dans tous les domaines, y compris l'alimentation et l'énergie.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les questions de sécurité et les questions migratoires dominent nos relations avec l'Afrique au quotidien et polluent notre capacité d'agir à long terme, au-delà des réunions consacrées à la prospective. C'est malheureux, car cela impacte la

manière dont notre modèle démocratique et pluraliste est perçu sur le continent. M. Kagame, au Rwanda, qui n'est pas le pays le plus démocratique, est aujourd'hui un des modèles de gouvernance en Afrique ; les coups d'État militaires sont salués par la population. Nous devons en être conscients, car c'est préoccupant.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Lundi se déroule une conférence parlementaire européenne, présidée par Sophie Primas, qui sera consacrée à l'autonomie stratégique économique de notre continent. Je lui ai proposé que nous menions un travail en commun sur ces questions d'autonomie alimentaire à l'aune du *Green Deal*. Il va en effet être compliqué de concilier ces deux dimensions, et nous devons mener un travail de fond qui pourrait aboutir à une proposition de résolution européenne.

**M. Pierre Cuypers.** – Aujourd'hui, la volonté européenne est de geler 10 % des terres. C'est absurde, il faut que l'Europe revienne sur cette disposition et nous devons appuyer les demandes en ce sens.

**M. Victorin Lurel.** – S'agissant de la sécurité, qui est une condition du développement, on voit que les choses bougent, avec la présence de la Russie, de la Chine, du Brésil, et il semble que la France perde un peu de son influence. Il en va de même dans les domaines de la sécurité et du renseignement, où Israël, par exemple, est très actif. Nous devons y réfléchir.

Oui, en matière de démocratie, M. Kagame représente une forme de modèle. Il fait de la publicité pour un Harvard africain, il a combattu avec succès le virus, entre autres accomplissements.

Enfin, en ce qui concerne la monnaie, nous avons travaillé avec Mme Goulet sur le franc CFA, auquel nous avons consacré un rapport d'information en 2020. À ma connaissance, aucun pays africain n'a ratifié l'accord de coopération monétaire signé fin 2019 et mettant fin au franc CFA, accord que nous avons approuvé il y a un an au Sénat. La question monétaire a-t-elle été discutée en rapport, en particulier, avec les DTS ?

Pour que l'Afrique de l'Ouest se développe, il faut une meilleure bancarisation. La politique monétaire menée est austéritaire, rigide et les solutions appropriées n'ont pas été adoptées. Comment le Trésor public français contribue-t-il à mieux bancariser les activités ? Ce n'est pas une question de subventions, mais d'injection de liquidités produites par les Africains.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Sur la gouvernance, en effet, M. Kagame est un parangon de réussite démocratique, mais le plus étonnant est de constater l'état de l'opinion publique au Burkina Faso : celle-ci est totalement derrière les putschistes et cela pose question quant au sens de la gouvernance telle que nous l'envisageons. Nous devons regarder cela de près dans la bande sahélienne, car c'est un sujet de profonde interrogation.

La sécurité a été au cœur du sommet. Il nous faut d'abord nous poser des questions franco-françaises sur la gestion de Barkhane, de Takuba et sur la montée en puissance d'autres pays. Il n'y a pas qu'Israël et la Russie, sur le marché : les Turcs entrent par l'Est et gagnent du terrain et la diplomatie très intelligente du Maroc se fait également remarquer.

Enfin, la monnaie n'a pas été un enjeu particulier, sans doute parce que les grandes négociations avec le FMI ne se font qu'en dollars. C'est une question importante, parce que la sortie du CFA, dont on parle depuis des décennies, constitue un chiffon rouge pour certaines opinions publiques, même si cela ne se fera pas demain.

S'agissant de la bancarisation, nous pouvons plaider coupables en premier, car ce sont les réseaux de nos grandes banques qui ont été rachetés par un grand groupe marocain, qui propose maintenant des prêts aux PME, alors que nos grandes banques ferment des comptes dans ces pays. Nous devons agir sur cette dérive qui tient, entre autres dimensions, à la réglementation européenne sur la transparence, laquelle contraint ces banques à ne pas faire de détail. Il est difficile d'y avoir un compte si l'on habite dans le « mauvais pays ». Aujourd'hui, en Afrique, les grandes banques sont marocaines.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Le sommet avait l'ambition de dépasser les clivages, certaines questions n'ont donc pas été abordées frontalement pour privilégier les projets de développement économique. Nous avons ainsi mis l'accent sur les financements : ces tables rondes ont été préparées des mois à l'avance sur des thèmes contraints. Cette forme nous a privés de réponses à certaines questions, mais elle est riche de possibilités pour l'avenir.





- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Relations entre l'Union européenne et la Turquie – Communication de MM. André Reichardt, Jean-Yves Leconte et Jean-Michel Arnaud**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous propose maintenant de faire un point sur les relations entre l'Union européenne et la Turquie. Ces relations semblaient entravées par différents contentieux qui s'accumulent. L'invasion russe en Ukraine pourrait changer la donne et fournir à la Turquie une occasion de se rapprocher des Occidentaux. Alors qu'elle s'était rapprochée de Moscou ces dernières années, la Turquie a semblé se ranger derrière l'OTAN et soutenir discrètement l'Ukraine, à laquelle elle aurait livré des drones de combat, sans pour autant vouloir sanctionner la Russie. Ce jeu d'équilibrisme lui permet de prétendre jouer un rôle de médiateur. Le chef de la diplomatie turque, Mevlut Cavusoglu, a annoncé que le ministre russe des Affaires étrangères Sergueï Lavrov et son homologue ukrainien Dmytro Kuleba sont convenus de se rencontrer demain à Antalya.

Je laisse aux rapporteurs le soin de nous en dire plus. Je sais que Jean-Michel Arnaud n'a pas pu se joindre à notre réunion, mais les deux autres rapporteurs s'exprimeront en son nom.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Notre travail a été réalisé avant le déclenchement de la crise ukrainienne dont les conséquences sont toutefois considérables. Cet élément est tellement important qu'il est susceptible de faire évoluer à court terme la réalité dont il est question dans cette communication.

La situation est compliquée. Ainsi, un sondage réalisé il y a deux ans et qui nous a été présenté lors de l'une de nos auditions indique que 60 % des Turcs sont favorables à l'adhésion à l'Union européenne et que, dans le même temps, 77 % pensent qu'ils n'y arriveront jamais. Le pessimisme est de rigueur, bien que le président Erdogan ait récemment réaffirmé que l'adhésion restait un objectif stratégique pour la Turquie. Le processus d'adhésion, ouvert en 1999, est aujourd'hui à l'arrêt en raison des actions menées par la Turquie en Méditerranée orientale et de la dégradation de la situation en Turquie dans le domaine des droits fondamentaux.

Je voudrais pour ma part d'abord constater puis analyser l'état des relations euro-turques.

Depuis la réunion du Conseil européen de mars 2018, lors de laquelle les États membres ont condamné les forages entrepris par la Turquie en Méditerranée orientale et en mer Égée, la Commission européenne ne travaille plus sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Le 14 octobre 2019, le conseil « Affaires étrangères » a adopté des conclusions contenant des mesures restrictives ciblées sur les personnes physiques et morales responsables des activités de forage à l'intérieur des eaux territoriales de Chypre. Des sanctions ont été prises et sont régulièrement prorogées, visant notamment les dirigeants de la Turkish Petroleum Corporation. Il s'agit là d'une situation inédite pour un pays candidat à l'adhésion.

Réuni les 10 et 11 décembre 2020, le Conseil européen a rappelé que l'Union européenne restait déterminée à défendre ses intérêts et ceux de ses États membres dans la région. Il a réaffirmé que le développement d'une relation de coopération mutuellement avantageuse ne serait possible que si la Turquie cessait ses activités unilatérales et provocatrices en Méditerranée orientale. La visite du président du Conseil européen et de la présidente de la Commission en Turquie en avril 2021 a été l'occasion de réaffirmer ces positions, tout en proposant de mettre en place un agenda positif progressif, proportionné et réversible dans les relations avec la Turquie.

Par ailleurs, le montant alloué à la Turquie au titre de l'instrument d'aide de préadhésion a été diminué, sur proposition de la Commission. Pour la période 2014-2020, 600 millions d'euros par an avaient été budgétés. Depuis 2017, ce montant est de seulement 205 millions d'euros par an. Aujourd'hui, la Turquie continue de montrer un intérêt pour des programmes tels que « Erasmus + », « Horizon Europe » ou « Europe créative », visant à soutenir les secteurs de la culture et de l'audiovisuel. L'Union, quant à elle, cherche à favoriser les projets pouvant bénéficier à la société civile, en travaillant notamment avec les associations locales.

L'attitude de la Turquie vis-à-vis de Chypre est le principal point de blocage qui empêche toute avancée sur de nombreux dossiers. Concernant la libéralisation du régime des visas, la Turquie doit encore remplir six critères sur les 72 prévus par la feuille de route adoptée en 2013. Parmi ces critères figure la mise en place, avec tous les États membres de l'Union, d'une coopération judiciaire effective en matière pénale, ce que la Turquie refuse de faire avec Chypre ! De même, concernant l'union douanière, la Commission a présenté en décembre 2016 au Conseil un projet de directive de négociations sur un nouvel accord visant à moderniser l'union douanière. Toutefois, compte tenu de la dégradation des relations politiques entre l'Union européenne et la Turquie, le Conseil a formellement mis fin à ses travaux sur cette question. Si des réunions techniques se tiennent à nouveau, il sera difficile de poursuivre sur le plan politique sans l'accord de Chypre.

Toutefois, la coopération avec la Turquie reste maintenue en matière de lutte contre le terrorisme et de gestion des migrations. La Turquie continue d'accueillir plus de 4 millions de réfugiés, alors que sa situation économique se dégrade. On l'oublie trop souvent. L'accord de 2016, conclu entre les États membres et la Turquie, a été partiellement mis en œuvre. Le système du « un pour un », qui prévoyait que, pour chaque Syrien renvoyé en Turquie depuis les îles grecques, un autre Syrien serait renvoyé de la Turquie vers l'Union, ne fonctionne pas. Dans ce cadre, la Turquie n'a accepté de reprendre que 3 000 personnes alors que 30 000 ont été réinstallées dans l'Union européenne. Si, de fait, la Turquie continue d'empêcher le passage des migrants vers l'Union, elle n'accepte plus, depuis 2020, de reprendre les migrants qui ont réussi à entrer sur le territoire de l'Union. Par ailleurs, on peut déplorer qu'elle continue d'utiliser les migrants pour faire pression sur Chypre et la Grèce.

Pour sa part, l'Union honore ses engagements financiers : les 6 milliards d'euros prévus par l'accord de 2016 ont été totalement engagés et 4,6 milliards ont déjà été déboursés. Je rappelle que ces sommes permettent notamment à plus de 1,8 million de réfugiés de bénéficier du filet de sécurité sociale d'urgence et à près de 670 000 enfants réfugiés de fréquenter l'école. En juin 2021, il a été décidé d'attribuer 3 milliards d'euros supplémentaires pour venir en aide aux réfugiés en Turquie pour la période 2021-2023. Toutefois, avec la dégradation de la situation économique en Turquie, l'accueil dont ceux-ci bénéficient aujourd'hui pourrait être remis en cause. Si ce n'est pas à l'heure actuelle un sujet de débat politique, l'opposition, et notamment le CHP, pourrait, en vue des élections de juin 2023,

adopter une attitude beaucoup plus ferme. Une remise en cause de l'accord de 2016 ne serait alors pas à exclure. On le voit, les Turcs commencent à bouger sur ce point.

En matière de lutte contre le terrorisme, la coopération bilatérale entre la Turquie et les services de sécurité des États membres de l'Union fonctionne plutôt bien, alors même qu'Ankara reproche régulièrement à Bruxelles de ne pas la soutenir contre les organisations terroristes qu'elle juge menaçantes, à savoir le PKK et FETÖ – la qualification turque du mouvement de Fethullah Gülen. Par ailleurs, Ankara a fini par demander à Turkish Airlines de cesser le transfert de passagers en provenance du Moyen-Orient vers la Biélorussie.

Les récents développements de l'actualité donnent un éclairage nouveau à la relation euro-turque. À la suite de l'agression russe contre l'Ukraine, la diplomatie turque reste sur une ligne de crête et fait preuve de prudence pour préserver ses intérêts. Le président Erdogan a estimé que l'attaque russe contre l'Ukraine était inacceptable et a rappelé la nécessité de préserver l'intégrité territoriale de l'Ukraine, en y incluant la Crimée. Dans le même temps, il a précisé que la Turquie ne « renoncerait ni à la Russie ni à l'Ukraine ». Il a par ailleurs rappelé l'appartenance de la Turquie à l'OTAN, et déploré la passivité de cette dernière dans le conflit. La Turquie a ensuite reconnu, le 27 février dernier, l'état de guerre lui permettant d'appliquer l'article 19 de la convention de Montreux et de bloquer ainsi l'accès à la mer Noire aux navires de guerre. Elle a également maintenu les partenariats liant les industries de défense turque et ukrainienne, notamment pour la fourniture de drones. Toutefois, le président Erdogan refuse de prendre des sanctions contre la Russie, et a invité les présidents des deux pays belligérants à se rendre dans son pays pour négocier. Une rencontre entre ministre des affaires étrangères doit donc y avoir lieu demain.

Quand la présidente de la Commission européenne, Mme Von der Leyen, a soutenu la demande faite par l'Ukraine, le 27 février, d'intégrer sans délai l'Union européenne, le président Erdogan a demandé dans la foulée à l'Union européenne de soutenir l'adhésion de la Turquie, sans attendre que celle-ci soit « frappée par une guerre ».

Je vais maintenant aborder les tensions entre, d'une part, la Turquie et la République de Chypre et, d'autre part, la Turquie et la Grèce qui conditionnent aujourd'hui fortement les relations entre l'Union européenne et la Turquie. La découverte de gisements de gaz *offshore* en Méditerranée orientale a ravivé les tensions dans la région. Le droit de la mer est aujourd'hui régi par la convention de Genève de 1958 et la convention de Montego Bay de 1982. La Turquie, contrairement à la Grèce ou à Chypre, n'a pas signé ces conventions, lesquelles fixent un certain nombre de principes. Les eaux territoriales peuvent s'étendre jusqu'à 12 milles marins, soit 22 kilomètres : l'État riverain y exerce sa pleine souveraineté. La zone économique exclusive s'étend sur 188 milles marins au-delà des eaux territoriales, soit 348 kilomètres environ ; l'État riverain y exerce des droits souverains pour en exploiter les ressources, notamment du sous-sol. Dans le cas où les côtes des États se font face, les eaux territoriales de chacun sont délimitées en respectant le principe de l'équidistance et les zones économiques exclusives sont délimitées par voie d'accord. L'article 121 de la convention de Montego Bay prévoit que les eaux territoriales et la zone économique exclusive d'une île sont délimitées conformément aux dispositions de la convention applicables aux autres territoires terrestres. Ces dispositions sont contestées par la Turquie, ce qui explique son refus de signer les deux conventions.

Celle-ci souhaite imposer une obligation de consentement à tous les riverains des mers semi-fermées pour la délimitation des eaux territoriales, afin que la Grèce n'ait pas la possibilité d'étendre ses eaux territoriales au-delà de 6 milles marins sans son accord. De plus,

la Turquie souhaite différencier les territoires insulaires des territoires continentaux. Pour elle, accorder aux territoires insulaires les mêmes droits qu'aux territoires continentaux reviendrait à faire de la mer Égée un lac grec. Or, le droit des territoires insulaires a été reconnu par la jurisprudence de la Cour internationale de justice et relèverait même du droit coutumier selon certains juristes. Dans ce contexte, la Turquie n'acceptera pas de se tourner vers la Cour internationale de justice. Dès lors, seule une solution négociée pourrait être envisagée. Encore faut-il que les deux parties l'acceptent, ce n'est pas le cas. Pour éviter tout conflit avec la Turquie, la Grèce a fait preuve d'un certain attentisme : elle n'avait pas délimité de zone économique exclusive et n'a pas étendu ses eaux territoriales au-delà de 6 milles marins.

En novembre 2019, pour tenter d'imposer ses vues, la Turquie a signé un accord avec le gouvernement d'entente nationale libyen, certes reconnu par la communauté internationale, mais qui ne contrôle qu'une partie du territoire. Cet accord prévoit une délimitation de zones économiques exclusives libyennes et turques alors que leurs côtes sont distantes de plus de 400 milles marins, mais surtout, il ignore totalement la Crète, laquelle compte tout de même 600 000 habitants. À la suite de cela, la Grèce a également décidé de délimiter une partie de sa zone économique exclusive en signant un accord avec l'Italie le 9 juin 2020 et avec l'Égypte le 6 août 2020, sans pour autant étendre sa mer territoriale à douze milles marins en Mer Égée.

Les récents commentaires du ministre turc des affaires étrangères, M. Mevlut Çavusoglu, contestant la souveraineté de la Grèce sur certaines de ses îles, illustrent bien la volonté de la Turquie de remettre en cause non seulement le droit de la mer, mais aussi le traité de Lausanne, signé en 1923 et qui fixe les frontières de la Turquie depuis la chute de l'Empire ottoman, pour s'imposer aujourd'hui comme une puissance maritime.

Sur ce sujet, on peut entendre les revendications de la Turquie et comprendre sa volonté d'aboutir à un accord équitable pour la répartition des espaces maritimes, avec des droits minorés pour certaines îles, compte tenu de la configuration de la mer Égée. Ce qui n'est, en revanche, pas acceptable, c'est de dénier aux îles grecques leurs droits maritimes ou de remettre en cause la souveraineté grecque sur ses îles. En effet, seule la Grèce peut accepter que les droits de certaines îles soient minorés dans le cadre d'un accord amiable de répartition des eaux.

Dans le cas de Chypre, la Turquie considère que les revenus tirés de toute exploitation du sous-sol de la zone économique exclusive de l'ensemble de l'île doivent être partagés entre le Nord et le Sud selon des principes qui doivent faire l'objet d'un accord. Dès lors, la Turquie refuse que la République de Chypre exerce une pleine souveraineté sur les espaces maritimes de l'ensemble de l'île, même sur les espaces situés au sud de celle-ci, considérant qu'en l'absence d'accord délimitant les zones économiques exclusives de chaque partie de l'île, celles-ci sont chacune libres de prospecter où elles le souhaitent. Pour sa part, la République de Chypre a délimité de manière unilatérale sa zone économique exclusive sans prendre en compte la République turque de Chypre du Nord et en choisissant de placer cette limite à équidistance des côtes turques, conformément à la convention de Montego Bay.

Les provocations du président Erdogan, avec notamment la réouverture unilatérale de la ville de Varosha, ne sont pas de nature à apaiser les tensions. Le président turc pousse désormais pour une solution à deux États, alors que l'Union européenne continue de plaider pour un règlement global de la question chypriote, fondé sur une fédération bizonale et bicommunautaire, avec égalité politique. La situation reste donc tendue. Là encore, le mode

de règlement de la question chypriote peut se discuter, mais il n'est pas acceptable que la Turquie remette en cause la souveraineté de Chypre sur ses eaux territoriales.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Un point, d'abord, sur la situation économique en Turquie. Le taux d'inflation a atteint, en février 2022, 54 % sur un an, accompagné d'une importante dévaluation. Face à cette situation, le président Erdogan refuse de relever les taux d'intérêt en conséquence. À rebours des théories économiques classiques, il estime que les taux d'intérêt élevés favorisent l'inflation. S'ils expriment leur désaccord avec cette position, les fonctionnaires risquent de perdre leur poste. La Banque centrale turque a d'ailleurs connu quatre gouverneurs en trois ans et le directeur de l'agence nationale des statistiques a été démis de ses fonctions début janvier après avoir annoncé les chiffres de l'inflation, au plus haut depuis vingt ans.

Pour le parti au pouvoir, l'inflation est aujourd'hui un phénomène mondial lié à la hausse du coût de l'énergie et à la rareté des matières premières, il en nie ainsi le caractère structurel et intrinsèque. Pour faire face à cette situation, le taux de TVA sur les produits alimentaires a été diminué de 8 % à 1 % et le président Erdogan cherche à attirer des investisseurs émiratis, qui n'étaient pourtant pas ses alliés. La guerre en Ukraine risque de renforcer cette inflation, l'économie turque étant dépendante des importations en provenance de Russie et d'Ukraine pour couvrir ses besoins en énergie comme en blé. C'est avant tout pour éviter un choc économique que la Turquie a refusé d'imposer des sanctions à la Russie, lesquelles fragiliseraient les exportations turques vers la Russie et porteraient préjudice au secteur du tourisme.

Un autre sujet devrait rapidement préoccuper les autorités turques : la mise en place du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union, qui s'appliquera à la Turquie. Celle-ci a particulièrement bénéficié de l'union douanière, qui a favorisé son développement économique, mais la mise en place d'un tel mécanisme qui frapperait ses exportations vers l'Union de produits comme les métaux ferreux et non ferreux ou encore l'acier, à proportion de leur contenu en carbone, constituerait un nouveau défi. La Commission européenne dialogue actuellement avec la Turquie pour compenser la possible mise en place de ce mécanisme, et des fonds issus de l'instrument de préadhésion pourraient être attribués à l'économie turque pour l'aider à s'y conformer. Il est important d'entraîner nos partenaires dans ce processus et de ne pas seulement les sanctionner.

Sur le plan politique, la situation n'est guère meilleure. En avril 2021, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie. Elle alerte notamment sur le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, les restrictions à la liberté d'expression et des médias et l'interprétation abusive de la législation antiterroriste. Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une dégradation continue du respect par la Turquie de ses engagements pris lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Ainsi, en mars 2021, le président Erdogan a décidé de retirer la Turquie des États partie à la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite « convention d'Istanbul ». En outre, malgré les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme demandant leur libération, Selahattin Demirtas, coprésident du parti démocratique des peuples (HDP) pro-kurde, et Osman Kavala, homme d'affaires turc, restent maintenus en détention.

Concernant M. Kavala, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme de la question de savoir si la Turquie avait manqué de se conformer aux obligations liées à son adhésion au Conseil de l'Europe. Ce n'est

que la deuxième fois, depuis 1949, que le comité des ministres introduit une procédure en manquement. La Turquie, pour sa part, fait valoir que la décision de maintenir l'intéressé en détention est liée à une affaire autre que celle pour laquelle la Cour a demandé sa libération.

Le rapport préparé par la Commission européenne dans le cadre du processus d'adhésion pour évaluer les progrès réalisés par la Turquie en 2021 fait également état d'une détérioration de la situation en matière de droits de l'Homme et de droits fondamentaux. La Commission constate un nouveau recul en ce qui concerne la liberté d'expression comme la liberté de réunion et d'association. Des procédures pénales sont engagées contre des hommes politiques de l'opposition, des journalistes, des avocats ou encore des défenseurs des droits de l'Homme. Aucun progrès n'est intervenu dans des domaines clés comme l'indépendance de la justice et la lutte contre la corruption.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que, à l'approche des élections de 2023, les partis d'opposition craignent une répression accrue. C'est le cas notamment du HDP, parti de gauche et pro-kurde, qui représente 7 millions d'électeurs et qui pourrait faire la différence s'il venait à créer une alliance avec les autres partis d'opposition. La stratégie du président Erdogan est clairement de diviser l'opposition en diabolisant le HDP. Ainsi, la Grande Assemblée nationale de Turquie a voté la levée de l'immunité parlementaire de la députée du HDP Semra Güzel, au motif que des photos d'elle avec un ancien militant du PKK, qui serait son ancien compagnon et qui aurait été tué dans une opération de l'armée turque en 2017, avaient été publiées. D'autres députés du HDP pourraient voir leur immunité levée. Tous les partis représentés à l'Assemblée, à l'exception du parti concerné, ont voté en faveur de la levée de cette immunité.

En juin dernier, la cour constitutionnelle turque a accepté une mise en accusation exigeant la dissolution du HDP et la mise à l'index politique de 451 de ses dirigeants, dont les coprésidents du parti, ainsi qu'un gel de ses comptes bancaires. De nombreuses villes du sud-est de la Turquie majoritairement kurde restent administrées par un gouverneur, remettant ainsi en cause la démocratie locale dans la région. Les maires HDP élus ont été démis de leurs fonctions et nombre d'entre eux sont emprisonnés.

Aujourd'hui, le président Erdogan a plus que jamais besoin de ses alliés d'extrême droite du MHP qui, au-delà de son potentiel électoral très faible, conditionne sa présence à l'assemblée, et est particulièrement implanté dans de nombreuses institutions comme l'armée ou la police. M. Erdogan se trouve dans une situation de dépendance vis-à-vis de ce parti et n'a pas d'alliés de rechange à l'intérieur.

Dès lors, que doit-on en conclure pour l'avenir ? Les élections présidentielles et législatives sont aujourd'hui prévues pour 2023. Compte tenu du contexte économique actuel, il est peu probable que le président Erdogan décide d'élections anticipées. Dans les sondages, l'alliance AKP/MHP serait au coude à coude avec l'opposition et la victoire de celle-ci est désormais possible.

Naturellement, il importe de bien continuer à distinguer la République de Turquie du régime du président Erdogan. Toutefois, nous ne savons pas quelle attitude adoptera l'opposition si elle arrive au pouvoir. Comme le disait un de nos interlocuteurs, l'islamisme n'est pas le principal danger en Turquie, c'est plutôt le nationalisme. Si l'on peut espérer une évolution libérale sur la question de l'État de droit et des libertés fondamentales, il n'est pas sûr qu'un nouveau gouvernement contribue à limiter les tensions en Méditerranée orientale ou réponde à nos attentes sur les réfugiés. L'avenir des relations entre l'Union européenne et la

Turquie reste donc très incertain. Toutefois, le dialogue est nécessaire et la candidature de la Turquie représente un outil inégalable pour favoriser nos convergences et défendre nos points de vue, ce dont nous avons plus que jamais besoin. J'ajoute que, alors la Turquie a été un soutien indéfectible de l'Azerbaïdjan, le dialogue avec l'Arménie s'ébauche.

**Mme Christine Lavarde.** – Nous parlions aujourd'hui avec un haut fonctionnaire libanais, dans le cadre du groupe d'amitié France-Liban, de la présence de la Turquie dans chaque conflit régional dans la zone. Même si le pays n'est pas un acteur de la vie politique libanaise, il n'est pas exclu qu'à l'avenir son rôle soit renforcé.

**Mme Gisèle Jourda.** – S'agissant des flux migratoires, j'observe que l'accord conclu par l'UE a aussi servi de levier à la Turquie pour obtenir des subsides supplémentaires et contraindre certaines associations. Certes, on put toujours discuter de l'adhésion à l'Union européenne, mais la Turquie s'est aussi trouvée aux côtés des Russes en Syrie. Dès lors, on peut s'interroger sur les prises de positions turques, y compris l'épée de Damoclès qu'elle fait peser sur Chypre. Mon opinion n'est donc pas complètement arrêtée, mais cela pose question. Il est difficile de se faire une idée.

**M. Pierre Cuypers.** – Qu'en est-il de la Chine ?

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Ce que dit Gisèle Jourda illustre la complexité de la relation avec la Turquie. Qui prétend voir clair dans la stratégie d'Erdogan devrait nous en tenir informés ! Le pouvoir est personnalisé et autoritaire avec un président tout-puissant et le nationalisme turc, structurel et structurant, perdurera même en cas d'alternance ; la volonté de faire passer partout les intérêts du pays avant tout est très prégnante. Le renouveau des relations avec l'Arménie nous semble étonnant, dans la mesure où l'Azerbaïdjan a gagné cette guerre essentiellement grâce aux Turcs, les Russes ayant laissé faire. Pourtant les relations avec la Russie n'ont pas toujours été faciles. Cette nouveauté pose question, mais elle est sans doute liée à la volonté du président Erdogan d'occuper différents fronts.

Nous devons toutefois reconnaître à la Turquie son rôle dans l'accueil des réfugiés syriens en masse. Malgré la tentation d'ouvrir les vannes pour en tirer avantage, elle a globalement joué le jeu. L'évaluation des relations avec la Turquie ne peut pas se limiter à un seul aspect de ces relations.

**M. Victorin Lurel.** – Quelle est la vision de la Turquie sur la Crimée ? S'accommode-t-elle de la présence russe ou reste-t-elle attachée à la vieille souveraineté ottomane dans la région ? Quelle est l'influence de la Turquie dans le Caucase et qu'en est-il également des relations avec la Chine ?

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – À Chypre, la partie grecque a refusé une adhésion globale de l'île à l'Union. Sur le Liban, oui, la Turquie est présente partout où elle le peut, au Moyen-Orient et en Afrique. Pour se rendre dans ce dernier continent, d'ailleurs, il est parfois plus facile de passer par Istanbul. La Turquie a ainsi récupéré les écoles africaines de FETÖ. Elle exerce là-bas un véritable *soft power*.

Je ne peux pas comparer le chantage mené par la Biélorussie avec les actes de la Turquie. Pour les Turcs, l'Union européenne, au mépris de ses valeurs, a sous-traité l'accueil des réfugiés à la Turquie, ce qui a entamé sa crédibilité lorsqu'elle promet les droits de

l'Homme. En outre, le comportement des gardes-côtes grecs, qui pratiquent le *push back*, pose question.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'ai pu néanmoins constater sur place qu'il n'y a plus de morts en mer dans cette zone, preuve que leur travail est tout de même efficace.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Les *push back* sont à la racine de la mauvaise image de Frontex.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je me suis récemment rendu dans cette zone avec le président Larcher et nous avons constaté des agressions turques. Il faut regarder l'ensemble du tableau.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – M. Erdogan cherche toujours à penser à l'alliance suivante, mais aujourd'hui, il n'a plus d'alliance de rechange à l'intérieur. La perspective d'une alliance avec les Kurdes n'est plus possible aujourd'hui.

Avec la Chine, il balance. Il n'ira jamais jusqu'au bout de la condamnation du sort des Ouïghours, il a même un accord de renvoi vers la Chine de personnalités ouïghoures recherchées. De même, il fait pression aux côtés de la Chine pour limiter la présence des troupes russes au Kazakhstan. C'est donc un partenaire important, y compris en Afrique.

En Crimée, il reste des Tatars, qui jouissaient d'une certaine autonomie lorsque la Crimée était encore libre. La Turquie est très attachée au *statu quo ante*.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci pour cette séance très intéressante.



***Vendredi 18 mars 2022***

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Débat préalable au Conseil européen des 24 et 25 mars 2022 - Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà trois semaines que l'Ukraine subit l'agression de la Russie, qui déstabilise le monde, particulièrement l'Europe, et a déjà contraint plus de 3 millions d'Ukrainiens à fuir leur pays.

Les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne se sont réunis en urgence dès le 24 février, au premier jour de l'agression, puis il y a une semaine à Versailles, à l'invitation de la présidence française. Une réunion du Conseil européen se tiendra encore dans une semaine, les 24 et 25 mars, comme prévu. Même si le Parlement a suspendu ses travaux en raison des prochaines échéances électorales, nous tenions à échanger en amont avec vous, monsieur le secrétaire d'État, comme nous en avons pris l'habitude. Étant donné les circonstances, cet échange, que je vous remercie d'avoir accepté, se tient sous la forme non pas d'un débat en séance comme à l'accoutumée, mais d'une réunion de la commission des affaires européennes, à laquelle ont été invités l'ensemble des sénateurs, et qui donnera lieu à une série de questions-réponses, après votre propos liminaire.

Nous nous trouvons devant une situation particulièrement grave. La guerre est à nos portes. L'Ukraine se bat pour sa liberté, mais aussi pour la nôtre. Si l'Ukraine tombe, qui sera le prochain ? C'est la question que nous nous posons tous.

Notre première tâche, dans l'immédiat, est d'accueillir les Ukrainiens qui viennent trouver refuge dans les pays limitrophes de l'Union européenne, mais le flux est si important que ces pays ne peuvent l'assumer seuls. La République tchèque, notamment, a demandé de l'aide à l'Union européenne, souhaitant qu'elle active le mécanisme de protection civile européen : quelle réponse le Conseil européen pourra-t-il apporter à cette demande ? Est-il envisagé une répartition européenne des réfugiés ?

Hier, lors d'une réunion du conseil régional des Hauts-de-France, l'homologue de Xavier Bertrand pour la Silésie indiquait étouffer sous l'arrivée massive de réfugiés : des problèmes techniques d'accueil commencent à se poser.

Deuxième volet de la réaction européenne : les sanctions envers la Russie. Sur ce volet, le réveil est brutal pour l'Union européenne, qui réalise sa dépendance au gaz russe. Nul autre choix pour certains États membres que de revenir au charbon, ce qui ne peut manquer d'interroger au vu des ambitions du Pacte vert. Même notre pays, qui se targue d'être le moins dépendant de la Russie grâce au nucléaire, n'est pas aussi indépendant que cela : le nucléaire reste à l'écart des sanctions prises contre la Russie et, de fait, notre pays coopère étroitement avec elle en ce domaine. Le géant du nucléaire russe Rosatom doit d'ailleurs entrer au capital de l'entreprise qu'EDF va bientôt racheter et qui produit les turbines Arabelle équipant les EPR. Comment, dans ces conditions, assurer véritablement

l'indépendance de la filière nucléaire française et, par conséquent, notre indépendance énergétique ?

Troisième réaction européenne à l'agression russe : le soutien apporté à l'Ukraine en matière d'armement. À cet égard, le sommet de Versailles a acté que cette agression constituait « un bouleversement tectonique dans l'histoire européenne ». De fait, elle déplace les positions de nos partenaires européens, jusqu'aux plus frileux en la matière. Les chefs d'État ou de gouvernement ont ensemble décidé de renforcer leurs capacités de défense, chacun s'engageant à relever ses investissements en ce domaine. La déclaration de Versailles prévoit de « développer les capacités de défense de manière collaborative au sein de l'UE ». Or, à notre grande surprise, l'Allemagne a annoncé le lendemain commander des F-35 pour assurer ses missions nucléaires dans le cadre de l'OTAN, acceptant *de facto* d'entrer dans le *cloud* de combat associé, aux mains des Américains. Pouvez-vous nous dire si le fabricant français d'appareils concurrents a seulement été approché par l'Allemagne ? Et quel sort celle-ci entend-elle réserver au système de combat aérien du futur (SCAF), l'avion du futur qui représente aujourd'hui la seule alternative crédible à l'hégémonie américaine ? Les propos du Président de la République laissant miroiter une autonomie européenne en matière de défense ne sont-ils pas finalement ceux d'un illusionniste ? Cette annonce est en effet contredite par tous les signaux que nous percevons.

Plus largement, les Vingt-Sept réunis à Versailles ont paru décidés à construire l'autonomie européenne en matière économique. Dans le domaine industriel, la reconquête de notre souveraineté passe notamment par la relocalisation sur notre sol de la fabrication de semi-conducteurs : Intel a annoncé miser sur la France et l'Allemagne pour la première étape de son projet d'investissement européen à 80 milliards d'euros. On peut regretter que la France n'accueille que le pôle recherche et innovation sur son sol, l'usine étant prévue en Allemagne : n'y a-t-il pas un risque que nous payions deux fois pour accueillir ce pôle, à l'échelon européen, puis par le crédit d'impôt recherche (CIR) français, alors même qu'un tel pôle de recherche peut se déplacer très rapidement ?

Dans le domaine alimentaire aussi, les Vingt-Sept semblent déterminés à reconquérir une souveraineté largement menacée par les stratégies européennes déclinant le Pacte vert. Le Sénat tire la sonnette d'alarme sur le sujet avec constance depuis le lancement de la réforme de la Politique agricole commune en 2017, et il n'est pas entendu. Nous comptons d'ailleurs le faire encore, par une prochaine résolution européenne qui redira l'urgence qu'il y a à réorienter le tir. La déclaration de Versailles reste muette à ce sujet. Il semble toutefois que s'amorce un début d'évolution, même s'il aura fallu la tragédie ukrainienne pour cela, et je suis heureux que le Président de la République, en présentant hier son programme de candidat à l'élection présidentielle, ait appelé à réviser la stratégie « De la ferme à la fourchette ». Mieux vaut tard que jamais ! Ce ne sont toutefois pas les voix que l'on entend à Bruxelles ou à Strasbourg : il y a chez certains une volonté jusqu'au-boutiste...

Pour finir, un mot de l'hypothèse évoquée par le président Macron à l'issue du sommet de Versailles : le lancement d'un nouvel emprunt mutualisé pour financer ces nombreux projets destinés à consolider l'autonomie européenne. Cette perspective d'emprunt ne figure pas dans la déclaration de Versailles, et pour cause, puisque j'imagine qu'elle fait frémir les pays frugaux, qui avaient consenti au premier emprunt à condition qu'il ne soit pas suivi d'un autre et à condition qu'il soit remboursé par des ressources propres : aujourd'hui, nous connaissons l'ambition de la présidence française en matière de nouvelles dépenses, mais quelle est son ambition en matière de nouvelles ressources propres ? Ce changement de

ped nous pose problème au regard de notre ambition de ressources propres. L'inquiétude est grande en la matière.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie d'avoir pris l'initiative d'organiser cette audition.

Notre discussion se tient dans un contexte douloureux. Le conflit militaire qui sévit en Ukraine aux portes de l'Europe a des conséquences d'ores et déjà visibles au sein de l'Union européenne : je pense bien sûr à l'afflux et à l'accueil de personnes fuyant la guerre en Ukraine, mais aussi à un certain nombre de conséquences économiques et sociales ou de réflexions pour notre Europe sur l'indépendance ou l'autonomie en matière de défense, en matière agroalimentaire ou dans d'autres domaines clés.

Lors du sommet de Versailles, l'agression russe a de nouveau été condamnée avec la plus grande force par les chefs d'État ou de gouvernement et un accord a été trouvé sur plusieurs volets d'action pour renforcer un certain nombre de mesures qui avaient été prises depuis le premier jour du conflit, notamment en matière de sanctions, à la suite du premier sommet d'urgence qui s'est tenu à Bruxelles le 24 février.

Des discussions sur les mesures précises de sanctions par les ministres des affaires étrangères auront lieu lundi prochain et j'aurai moi-même l'occasion de réunir les ministres des affaires européennes, dans le cadre de la PFUE, mardi prochain.

Le principe de sanctions renforcées a été acté à Versailles et, dans la foulée, conformément à nos procédures, un quatrième paquet de sanctions a été adopté le 14 mars en étroite concertation avec nos grands partenaires internationaux, notamment dans le cadre du G7. Ces mesures, que je n'énumère pas, viennent s'ajouter à des sanctions déjà puissantes et inédites : le gel des avoirs de la banque centrale russe, plusieurs centaines de mesures individuelles importantes, des mesures d'interdiction d'import ou d'export dans plusieurs secteurs économiques. Ces mesures, différentes de celles que l'on a pu prendre par le passé, témoignent de la gravité de la situation : exclusion de l'espace aérien ou interdiction d'émission de certains organes de presse – en réalité de propagande au service de la Russie – dans tout le territoire européen, mesures ciblées dites restrictives d'interdiction dans les secteurs du luxe, de l'acier et du fer concernant quinze individus et neuf entités, interdiction de nouveaux investissements dans le secteur de l'énergie russe et restrictions à l'export pour des biens à double usage ou des technologies susceptibles de contribuer à tout renforcement technologique en matière de défense.

À cela s'ajoute une déclaration plurilatérale adoptée par les membres de l'Union européenne et nos grands partenaires pour, au sein de l'Organisation mondiale du commerce, retirer le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée à la Russie et geler le processus d'accession à cette organisation pour la Biélorussie, ce pays s'étant de fait rendu complice ou coupable d'une coopération directe avec la Russie dans ce conflit.

Réaction supplémentaire à l'agression russe, le soutien à l'Ukraine dans les domaines humanitaire et militaire est renforcé. À l'occasion du sommet de Versailles, le Haut Représentant a proposé de mobiliser 500 millions d'euros supplémentaires de la facilité européenne pour la paix, en plus des 500 millions d'euros déjà mobilisés à titre exceptionnel, dès la fin du mois de février, pour livrer un certain nombre d'équipements militaires défensifs à toutes les forces armées ukrainiennes.

Le soutien humanitaire est lui aussi augmenté : à ce stade, il est d'au moins 500 millions d'euros mobilisables par l'Union européenne. De son côté, la France a, en complément, mobilisé 100 millions d'euros à titre direct. Pour être très concret, le plus difficile, plus que la mobilisation de financements, c'est l'approvisionnement d'une aide humanitaire et matérielle de secours à l'Ukraine, qui passe par la Pologne.

Vous m'interrogiez sur l'accueil de réfugiés, Monsieur le président. Nous mobilisons d'ores et déjà le mécanisme de protection civile de l'Union européenne. L'ensemble des États membres, dont la France, y participent. Il peut aussi être activé – ce n'est pas encore le cas – dans l'accueil de réfugiés mais une partie de cette aide sert d'ores et déjà à soutenir l'Ukraine et les pays limitrophes – République tchèque, Slovaquie, Pologne, Hongrie, Roumanie, Moldavie – en médicaments et en équipements d'urgence.

Cette crise a aussi pour conséquence l'afflux de plus de 3 millions de personnes qui fuient la guerre, dont environ 2 millions pour la seule Pologne. Nous devons répondre présents à plusieurs titres.

D'abord, à l'égard des personnes concernées dans toute l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle nous avons activé, pour la première fois, la protection civile temporaire, cadre juridique européen existant depuis vingt ans mais encore jamais utilisé, ce qui témoigne de la gravité de la crise. Cette protection n'est pas équivalente à celle de l'asile, mais le contenu en est proche : elle est immédiate et reconnue dans toute l'Union européenne, avec un socle de droits d'accès aux soins, à l'éducation, à des prestations sociales de base équivalentes à celles qui sont octroyées aux demandeurs d'asile, afin de permettre aux Ukrainiens qui fuient leur pays d'être accueillis sans documents supplémentaires.

Ensuite, à l'égard de la Pologne, la Roumanie, la République tchèque, la Slovaquie, la Moldavie, par un appui matériel.

Enfin, à l'égard de notre propre pays, par l'organisation de l'accueil. Il est très difficile de donner des chiffres précis, je ne m'y risquerai pas : ce sont, à l'évidence, au moins plusieurs dizaines de milliers de personnes que nous devons nous préparer à accueillir, d'une part, des personnes arrivant directement par la route, d'autre part, même si ce n'est pas encore demandé explicitement par les pays concernés ou organisé à l'échelon européen, par un mécanisme solidaire de répartition plus structuré, des personnes se trouvant aujourd'hui dans les pays de première entrée qui se trouveront sans doute assez vite débordés. L'Union européenne a également mis en place une plateforme de solidarité pour partager les besoins matériels ou les données sur l'accueil de réfugiés.

Comme cela a été évoqué à l'occasion du sommet de Versailles, l'isolement de la Russie au sein des organisations internationales les plus diverses est renforcé de façon coordonnée avec nos partenaires. Plusieurs parlementaires y ont d'ailleurs directement participé par un vote de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Compte tenu des débats et de la pression politique légitimement exercée sur la Russie, celle-ci a en quelque sorte pris les devants en se retirant cette semaine du Conseil de l'Europe.

La réunion du Conseil européen des 24 et 25 mars sera donc l'occasion de faire un bilan sur la mise en œuvre de toutes ces décisions et d'amplifier, le cas échéant, les mesures de pression ou de sanction à l'égard de la Russie ou de soutien à l'Ukraine.

Un sujet a beaucoup occupé les débats du sommet de Versailles et pourra de nouveau être évoqué dans les semaines à venir, peut-être même dès la semaine prochaine au Conseil européen, même si, pour être tout à fait franc, il n'y aura pas grand-chose de plus à en dire : la perspective européenne de l'Ukraine. Un long débat a eu lieu sur les mots, même si, contrairement à ce que l'on a pu dire ou lire, il n'y a pas de division européenne. Si tout le monde est d'accord sur le fait qu'il convient de donner une perspective européenne claire à l'Ukraine et de ne pas déconnecter cette perspective d'une approche régionale concernant la Moldavie ou la Géorgie, mais aussi les Balkans occidentaux, la Serbie et le Monténégro étant déjà dans un processus de négociation, il faut être lucide, responsable et raisonnable : un pays qui est aujourd'hui envahi et soumis contre son gré à la guerre ne peut pas rentrer dans un processus de discussion ou d'accession à l'Union européenne.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas prendre une telle perspective à la légère pour l'Union européenne et pour ceux qui souhaiteraient y entrer. Ce serait un bouleversement majeur pour l'Union d'accueillir comme nouveau membre un État aussi peuplé, qui connaîtra des difficultés importantes après la guerre. Une réflexion globale sur l'Union européenne après la guerre doit être menée. Nous ne pourrons pas faire comme si le conflit en Ukraine n'avait pas eu lieu, comme si ce pays ne se battait pas au nom d'un modèle et de valeurs européennes : la liberté démocratique de choisir son destin et de préserver sa souveraineté. Il faut avancer par étapes, avec prudence. La solidarité concrète que l'on doit à l'Ukraine aujourd'hui, celle qui sauve des vies, c'est l'aide humanitaire et militaire que j'ai décrite et qui pourra être renforcée dans les prochains jours.

J'en viens aux questions de défense et de sécurité. Le renforcement des capacités de l'Union européenne sera de nouveau évoqué lors du Conseil européen la semaine prochaine. Mandat a été donné à la Commission européenne de lister d'ici au mois de mai nos carences, nos besoins et les compléments d'investissement nécessaires dans le domaine de la défense. Le Conseil européen des 24 et 25 mars adoptera la boussole stratégique européenne, qui prévoit des avancées importantes en matière de mobilisation de forces de réaction rapide, d'engagement de l'investissement militaire et d'articulation de l'effort de défense européen avec l'Otan, condition, je crois, de notre efficacité.

La réduction de notre dépendance énergétique est aussi l'un des thèmes que la présidence française a souhaité évoquer lors du sommet de Versailles. Il sera de nouveau abordé lors de la réunion du Conseil des 24 et 25 mars. À cet égard, j'ai pris connaissance des conclusions que le Sénat et l'Assemblée nationale ont conjointement adoptées lors de la conférence interparlementaire thématique sur l'autonomie stratégique et économique lundi dernier, qui s'inscrivent dans cette perspective.

D'ici à la fin du mois de mars, des propositions concrètes, y compris législatives, seront faites sur la reconstitution des stocks stratégiques. La Commission envisage de proposer l'obligation pour chaque État membre de remplir à 90 % les stocks stratégiques, notamment de gaz, au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, soit avant l'hiver. Il s'agit d'instaurer une obligation réglementaire forte et harmonisée au sein de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

D'ici au début du mois de mai, la Commission européenne doit préciser un plan qu'elle a esquissé et présenté à Versailles, qui vise à réduire, voire à supprimer notre dépendance aux produits énergétiques fossiles russes, notamment au gaz. Ce débat est en cours à l'échelon européen. La Commission européenne a proposé l'échéance de 2027 et envisage un bouquet de mesures de réduction de la consommation et de diversification des

approvisionnement des deux tiers d'ici le début de l'année prochaine. Ces objectifs ne sont pas encore endossés à l'échelon européen, ils seront rediscutés les 24 et 25 mars. Pour sa part, la France pense que ces objectifs vont dans la bonne direction et qu'ils constitueraient des signaux forts. Il est important, pour que ces mesures produisent des effets, qu'un accord soit trouvé à vingt-sept.

J'indique par ailleurs que le système électrique ukrainien a été connecté à celui de l'Union européenne le 16 mars dernier. C'était très important pour l'approvisionnement de l'Ukraine et pour réduire sa dépendance à la Russie.

Nous avons aussi confié mandat à la Commission européenne de cartographier nos dépendances dans le secteur des semi-conducteurs et dans le domaine spatial et de proposer des mesures, y compris législatives, afin de les réduire de manière accélérée.

Dans le secteur agricole et agroalimentaire, nous devons réinterroger certains éléments de la stratégie *Farm to Fork* de l'actuelle politique agricole commune. Je pense aux mesures de soutien d'urgence – mesures de marché, aide au stockage, mobilisation de la réserve d'urgence. Le ministre de l'agriculture a convoqué un Conseil à ce sujet. Aujourd'hui, alors qu'un tiers des exportations mondiales sont remises en cause, dans le domaine céréalier en particulier, par la guerre en Ukraine et qu'il existe de sérieux risques de pénuries ou de famines en dehors de l'Europe, nous ne pouvons pas réduire nos surfaces agricoles utiles de manière accélérée, comme cela était prévu. Ce serait incohérent et dangereux. Le Président de la République a assumé de rouvrir le débat sur ce sujet et l'a dit à la présidente de la Commission européenne.

Pour la première fois dans les conclusions du Conseil européen, nous avons inclus le secteur agroalimentaire dans la liste des secteurs stratégiques.

Trois autres sujets seront à l'ordre du jour du prochain Conseil européen, à commencer par la question sanitaire. Le covid n'a pas disparu ; le nombre de cas est en augmentation dans plusieurs pays, dont le nôtre. Toutefois, la couverture vaccinale nous protège globalement. J'en reviens à l'Ukraine : la population ukrainienne est faiblement vaccinée. Des campagnes de test et de vaccination sont donc déployées, dans le cadre du mécanisme européen de protection civile, dans les pays situés en première ligne pour l'accueil des réfugiés.

Le Conseil européen préparera aussi le vingt-troisième sommet Union européenne-Chine, qui aura lieu en visioconférence le 1<sup>er</sup> avril. Compte tenu de la situation internationale, ce sommet sera centré sur la guerre en Ukraine. Nous inciterons très fortement la Chine, *via* le canal européen, à user de toute son influence sur la Russie et à mettre fin à une certaine ambiguïté sur son soutien à la souveraineté ukrainienne.

Enfin, le dernier point à l'ordre du jour de ce Conseil européen sera la situation en Bosnie-Herzégovine, où la crise politique se prolonge. Les réponses que nous pouvons apporter doivent être précisées, notamment pour exercer une pression sur la République serbe de Bosnie, qui mène un certain nombre d'actions préoccupantes de déstabilisation, lesquelles ne sont pas sans lien d'ailleurs avec la situation russe.

En réponse aux questions que vous m'avez posées, monsieur le président, j'indique que l'investissement d'Intel en Europe sera très important, de l'ordre de 80 milliards d'euros. Un site sera installé en Allemagne, pour 17 milliards d'euros. Toutefois, tout ne

dépendra pas d'Intel. Dans les domaines stratégiques des semi-conducteurs et des batteries électriques, plusieurs grands acteurs industriels réalisent des investissements importants. Dans le cadre du *Chips Act*, le règlement européen proposé par le commissaire Thierry Breton sur les semi-conducteurs, 43 milliards d'euros d'investissements européens pourront se décliner en nouveaux projets industriels, y compris sur le territoire français. Intel a choisi la France pour y implanter son centre de recherche en raison de ses capacités de calcul de haute performance et d'intelligence artificielle. Ce centre sera établi sur le plateau de Saclay, en Essonne, et permettra la création de 1 000 emplois, dont 450 d'ici à la fin de l'année 2024.

Dans le domaine militaire, je vais être franc : nous ne sommes pas, malgré les circonstances et certaines accélérations de notre partenaire allemand en termes d'investissements – 100 milliards d'euros dans la défense –, en train d'acter une forme de défense européenne, qui se traduirait par des achats militaires strictement européens. Ce n'est pas le cas et, comme vous, je le regrette. Permettez-moi néanmoins de vous livrer une version plus nuancée de la situation.

L'engagement allemand dans le Système de combat aérien du futur (SCAF) et dans le char du futur a été rappelé très clairement par le chancelier Scholz ces dernières semaines. Il est irréversible. D'autres partenaires ont fait le même choix que l'Allemagne d'acheter des avions américains, mais la Grèce, elle, a choisi le Rafale et en a commandé vingt-quatre en septembre 2021 ; la Croatie en a commandé douze en novembre. C'est un signal important. J'ajoute que le choix de l'Allemagne ne signifie pas que ce pays achètera systématiquement du matériel américain à l'avenir ni que le SCAF est remis en cause. Les autorités allemandes, je l'ai dit, ont été très claires à notre égard sur ce point.

J'évoquerai à présent le mécanisme de protection civile européen et ce qui est fait aujourd'hui pour venir en aide à la Moldavie, à la Slovaquie, à la Pologne et la République tchèque. Nous avons au total livré 2 000 tonnes de biens de première nécessité. Nous sommes prêts à accueillir des réfugiés ou à les répartir, si cela était nécessaire.

Enfin, il n'y a pas aujourd'hui de discussion avec Rosatom concernant une entrée au capital de notre industrie nucléaire civile. Je ne peux pas être plus précis sur ce sujet à ce stade, mais je suis à votre disposition, ainsi que le ministère de l'économie, pour suivre cette question.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Savez-vous comment sera organisée la répartition des réfugiés ukrainiens ? Des États membres ont-ils déjà pris des engagements à cet égard ? La répartition se fera-t-elle en fonction des capacités d'accueil des États ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – La situation est particulière : les Ukrainiens n'ont aucune démarche à effectuer et n'ont pas besoin de visa, la protection temporaire couvrant tout le territoire de l'Union européenne. Concrètement, une personne fuyant la guerre peut se rendre en Pologne ou en Slovaquie, puis, sans avoir à se signaler ou à effectuer une démarche particulière d'enregistrement, en Allemagne, en Autriche ou en France. En conséquence, il n'est pas possible de mettre en place un mécanisme de répartition aussi structuré que celui qui a été mis en œuvre, ou discuté, pour les personnes en provenance du Proche-Orient ou d'Afrique du Nord.

Il faut donc organiser notre dispositif sans connaître exactement le nombre de personnes qui seront accueillies. Nous ne savons pas aujourd'hui si les personnes qui sont établies dans les pays de première ligne y resteront. Mon impression, après m'être rendu à la

frontière entre la Pologne et l'Ukraine, est qu'elles souhaitent rester près de leur pays et dans des pays comptant déjà d'importantes communautés ukrainiennes, comme la Pologne, le Portugal ou le Royaume-Uni. Pour l'instant, les mouvements secondaires ne sont pas aussi importants que les mouvements primaires, mais il faut se préparer, si le conflit venait malheureusement à durer, à ce que certains réfugiés cherchent à s'installer ailleurs, sachant en outre que les pays voisins de l'Ukraine, au premier rang desquels la Pologne, ne pourront pas faire face seuls et durablement à un tel afflux.

La Commission européenne a mis en place une plateforme afin de connaître les flux, d'informer les pays d'accueil sur les dispositifs d'accueil de second rideau afin d'alléger la pression qui s'exerce sur les pays de première ligne. La France est prête à prendre sa part.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Les problèmes alimentaires qui vont se poser en Afrique sont-ils anticipés ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Nous avons identifié les pays qui rencontrent les difficultés les plus criantes, comme l'Égypte. Il s'agit de pays qui sont très dépendants des importations russo-ukrainiennes et qui ont en outre des difficultés propres. Ainsi, le Maroc est victime d'une très forte sécheresse. Il sera sans doute nécessaire d'organiser une aide économique ou alimentaire.

L'Union européenne, elle, n'a pas de difficulté à ce stade en matière d'indépendance alimentaire. Toutefois, la crise que nous connaissons nous incite à faire preuve d'anticipation afin de ne pas laisser s'installer plus encore des dépendances.

Il va falloir faire la cartographie des pays à aider de façon urgente dans notre voisinage immédiat et ajuster notre propre stratégie afin que notre indépendance alimentaire ne soit pas réduite dans les années qui viennent.

Le Président de la République avait demandé il y a trois ans un plan protéines européen. Nous remettons aujourd'hui l'ouvrage sur le métier. Par ailleurs, la question des engrais est très importante. Les prix augmentent, et même si nous n'avons pas encore de difficultés d'approvisionnement et si je n'en anticipe pas à court terme, il nous faut réfléchir à cette question, importante pour notre indépendance.

**M. Cyril Pellevat.** – Malgré les circonstances tragiques qui ont conduit à son adoption, la déclaration de Versailles marque une nouvelle étape dans la politique de défense européenne, après la petite révolution que fut la création du Fonds européen de la défense (FEDef). Je m'interroge toutefois sur les avancées réelles qu'elle permettra. La Commission devra fournir, d'ici à la fin mai, une analyse des déficits d'investissements dans la défense, et proposer des initiatives supplémentaires pour renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne.

Est-ce une priorité ? Nous disposons déjà de nombreuses études, et l'échéance de la mi-mai paraît bien lointaine en période de guerre. Ne devrions-nous pas tabler davantage sur les capacités d'action de l'Union ? Sans négliger l'investissement de long terme, encore faut-il, pour prétendre à l'Union de la défense et de la sécurité, être capables de protéger l'Europe et de parer une éventuelle offensive en disposant d'une palette de mesures à mettre en place dans les trois à six mois.



Quel est votre sentiment à ce sujet ? Les récentes orientations du Conseil européen à Versailles, et celles à venir lors de la réunion des 24 et 25 mars, permettront-elles d'augmenter les capacités de défense de l'Union européenne, avec des moyens d'action rapide ? Le long terme et l'investissement ne doivent pas être oubliés mais déjà faut-il être en capacité de protéger l'Union européenne et de se doter des moyens nécessaires pour parer à une éventuelle offensive russe.

**M. Jean-Yves Leconte.** – La transposition par la France de la directive de protection temporaire ne prévoit pas un droit effectif au travail. Allez-vous y remédier ?

Le droit à la protection s'adresse aux Ukrainiens et aux résidents en Ukraine. Or la procédure prévue pour les résidents non ukrainiens est discriminatoire. Allez-vous la corriger ?

Que proposez-vous aux Ukrainiens qui étaient déjà présents dans l'Union européenne avec un visa de court séjour ?

Nous ne sommes pas en guerre contre la Russie, certes, mais nos valeurs, celles de l'Union européenne, sont directement attaquées, le droit international est cyniquement bafoué. L'Ukraine se bat pour les défendre, pour défendre le droit à la liberté et à l'indépendance. Ce combat est essentiel à l'avenir de l'Union.

C'est pourquoi nous devons répondre à la demande de perspective européenne, au-delà de ce qui a été fait lors du sommet de Versailles. Le statut de candidat est un acte symbolique fort. Ne peut-on aller plus loin ? Au-delà de la protection temporaire, ne peut-on octroyer d'ores et déjà aux Ukrainiens les droits que confère la citoyenneté européenne en matière de liberté de circulation dans l'Union et de droit au travail ? Cette option est-elle sur la table ?

**Mme Amel Gacquerre.** – La déclaration commune des Vingt-Sept lors du sommet de Versailles identifie cinq secteurs stratégiques dans lesquels il nous faut réduire notre dépendance. L'alimentation en fait bien entendu partie. La guerre en Ukraine a déjà entraîné une hausse des prix du blé et du tournesol à des niveaux inédits. Les cours des produits agricoles sont aussi portés par la flambée des coûts des engrais et des carburants.

Est-il prévu d'activer des mécanismes d'urgence pour limiter ces augmentations ? Vous avez évoqué des perspectives pour les prochains jours : pouvez-vous nous en dire plus ?

**M. André Gattolin.** – Je suis choqué que Vladimir Poutine ait été élevé au rang de grand-croix de la Légion d'honneur, décoration remise en catimini par le président Chirac en 2006. De nombreuses pétitions, ainsi que plusieurs députés Les Républicains, demandent qu'il soit exclu de l'Ordre.

Très peu d'États membres de l'Union lui ont accordé ce type de distinction. Un autre pays, en revanche, les a multipliées : la République de Serbie.

On sait que les liens profonds de la Serbie avec la Russie posent problème. Selon un récent sondage, une majorité de Serbes serait favorable à une union avec la Russie plutôt qu'avec l'Union européenne – et nous avons été atterrés par les propos des ambassadeurs serbes auprès de l'UE que nous avons auditionnés.

La République de Serbie a pourtant le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne ! N'est-il pas temps de tenir compte du réveil du géopolitique dans les conditions d'adhésion ? Faute de quoi la Serbie risque d'être pour l'Union une nouvelle Hongrie... Il faut renforcer la conditionnalité.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Monsieur Pellevat, sur le FEDef et les moyens dégagés, les choses ont beaucoup accéléré à la suite de l'attaque russe. Dès le dimanche, le chancelier Scholz a annoncé au Bundestag des mesures aussi symboliques que concrètes : l'engagement de consacrer 2 % du PIB à la défense, qui était jusque-là un tabou pour une bonne partie de la coalition gouvernementale, un fonds de 100 milliards d'euros pour la modernisation de la *Bundeswehr*, et la livraison d'armes de défense à l'Ukraine, dans le cadre de l'effort européen coordonné.

Les débats dans les différents États européens dépendent de la situation géographique et politique, mais se sont accélérés partout. Pour la Finlande et la Suède, la question est celle de l'adhésion à l'OTAN. La première ministre suédoise s'est déclarée contre l'adhésion à titre personnel, mais a appelé à renforcer la politique de sécurité de l'Union européenne et estimé que les clauses d'assistance mutuelle étaient aussi une forme de protection – ce qui, dans la bouche d'un premier ministre de Suède, n'est pas anecdotique. La première ministre du Danemark va soumettre à référendum le 1<sup>er</sup> juin la suppression de l'*opt out* en matière de politique de sécurité et de défense. Les choses bougent très vite.

J'ignore s'il y aura un réinvestissement dans le FEDef ou les mécanismes européens dès le sommet de Versailles, mais, même si le diagnostic est en partie connu, cet exercice de cartographie est une accroche pour coordonner et renforcer l'effort financier de défense au niveau européen. Le 24 et le 25 mars, le Conseil adoptera la boussole stratégique, avec des mesures concrètes comme la création d'une force de réaction rapide européenne. Il faut pousser les feux pour que les investissements annoncés en matière de défense soient coordonnés au niveau européen et viennent abonder le FEDef dans les prochaines semaines. C'est ce que défendra la présidence française.

Monsieur Leconte, l'article 12 de la directive de protection temporaire autorise bien les personnes protégées à exercer une activité salariée ou non salariée. Nous le traduisons dans notre code du travail, et l'avons précisé dans l'instruction adressée aux préfets par le ministre de l'intérieur. À court terme, l'urgence est avant tout l'accompagnement social et le logement, temporaire ou durable. Beaucoup de réfugiés ont manifesté le désir de travailler, beaucoup sont qualifiés. Le principe est acté.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il n'est pas correctement transposé.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Nous apporterons si nécessaire des précisions réglementaires à l'article R. 5221-2 du code du travail. L'instruction aux préfets souligne que la protection temporaire inclut le droit au travail.

Le bénéfice de la protection temporaire ne repose pas sur un critère de nationalité *stricto sensu*, mais sur un critère de résidence permanente en Ukraine. Des marges de manœuvre sont laissées aux États. Nous apporterons des précisions opérationnelles en fonction des cas.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Actuellement, le dispositif d'enregistrement des protections temporaires varie selon que la personne possède ou non la nationalité ukrainienne.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Pas dans l'accueil, mais dans l'accès au travail.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Dans l'enregistrement de la demande de protection temporaire : les non-Ukrainiens sont orientés vers la préfecture.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Pour l'instant, il y a assez peu de non-Ukrainiens, mais ce point sera abordé dans la cellule de coordination interministérielle. Nous avons déjà simplifié les démarches dans nos ambassades et consulats. Nous sommes prêts à regarder le cas des non-Ukrainiens.

S'agissant des Ukrainiens qui étaient déjà dans l'Union européenne, la coordination européenne n'est pas encore aboutie. Le ministre de l'intérieur a annoncé une nouvelle réunion la semaine prochaine qui abordera le sujet. Je pense tout particulièrement aux étudiants ukrainiens – mais aussi aux étudiants russes, qui ne sont pas tous des soutiens de Vladimir Poutine, loin de là !

**M. André Gattolin.** – Absolument ! Ils manifestaient contre la guerre hier encore.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Certains demandent l'asile.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – À court terme, Frédérique Vidal s'attache à recenser ces étudiants et à leur permettre de finir leur année universitaire en France. Ils rencontrent des difficultés de subsistance – leur carte de crédit ne passe plus – d'où la nécessité d'une aide sociale *via* les Crous. Il y a aussi un sujet académique et d'organisation de l'accueil pour la rentrée prochaine. Beaucoup de pays européens y réfléchissent actuellement, la question n'est pas encore tranchée.

« Perspective européenne », « aspiration » à intégrer l'Union – laissons là le débat sémantique. Entre le Conseil européen du 24 février et celui de la semaine dernière, une étape juridique a été franchie : la transmission par la présidence française à la Commission de l'acte de candidature de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie.

Faut-il accorder une forme de pré-intégration aux Ukrainiens ? En pratique, la liberté de circulation est assurée par le bénéfice de la protection temporaire, reconductible jusqu'à trois ans. Une association renforcée de l'Ukraine est possible, mais je crois que l'on est arrivé au bout des possibilités offertes par les différentes formes de partenariat autres que l'adhésion – c'est d'ailleurs le sens de la demande du président Zelensky.

Nous avons signé l'accord d'association – non sans susciter l'hostilité, à l'époque, de la Russie, mais aussi des Pays-Bas – forme d'association la plus étroite avec un pays tiers, qui permet un financement important et la participation à plusieurs politiques européennes. Aujourd'hui, l'Ukraine nous demande si, oui ou non, elle pourra, le moment venu, intégrer l'Union. La réponse est oui. Tous les États membres sont ouverts, mais même les plus allants, comme les pays Baltes, mettent en garde contre une procédure au rabais qui menacerait l'Union européenne sans pour autant aider l'Ukraine. Nous cherchons un équilibre. Certes, les symboles comptent, mais ce que nous devons à l'Ukraine à court terme, c'est l'aide humanitaire et militaire.

La question de la perspective européenne, à l'évidence, sera posée. Il faudra dès lors repenser le format d'une Union qui intégrerait, à terme, l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie et les Balkans occidentaux. Soyons honnêtes : l'Union européenne fonctionne déjà

difficilement à 27 ; avec 60 ou 80 millions d'habitants supplémentaires, ce sera impraticable. Quoi qu'il arrive, ce ne pourra donc être la même Union européenne, le même projet européen, les mêmes institutions, les mêmes modalités de fonctionnement qu'aujourd'hui. À cet égard, nous avons un vaste chantier à ouvrir.

Madame Gacquerre, une réserve d'urgence est d'ores et déjà activable en matière agricole. Le commissaire européen s'est montré ouvert à cette demande de la présidence française, portée par le ministre Denormandie. Les ministres de l'agriculture se réunissent de nouveau dans les jours qui viennent ; le menu d'options n'est pas encore acté, mais nous pouvons mobiliser des aides comme des mesures de marché ou des aides au stockage. Ce sera le plus utile, à court terme. Une décision sera prise dans les prochains jours en fonction des impacts sur les prix et les approvisionnements. La filière élevage est particulièrement concernée, car la hausse du coût des intrants se conjugue avec les difficultés à l'export. Outre le plan de résilience présenté mercredi dernier par le Gouvernement, les réserves européennes pourront être mobilisées dans les prochaines semaines à hauteur de 500 millions d'euros au moins : la Commission et la présidence ont été très claires.

M. Gattolin a évoqué le sujet sensible des décorations. Plusieurs pays européens sont concernés, et se sont dits disposés à revoir les choses... Les règles des ordres prévoient d'ailleurs que des personnes faisant l'objet de sanctions puissent se voir retirer le bénéfice d'une décoration : c'est arrivé à de nombreuses reprises, lors du conflit syrien par exemple. Je ne peux faire d'annonce à ce stade, mais c'est un sujet que nous examinons, en coordination avec nos partenaires.

Sur le sujet serbe, le président de la République s'est entretenu avec le président Vučić. Le constat était déjà patent avant la guerre : nous n'avons pas une approche géopolitique de la négociation. Nous investissons considérablement en Serbie et dans les Balkans occidentaux : l'Union européenne est le premier investisseur, le premier bailleur, et a été le premier fournisseur d'aide médicale pendant la crise sanitaire. Or ces pays, et en particulier la Serbie, renforcent en parallèle leurs liens avec des investisseurs russes, chinois ou turcs – avec notre argent ! Nous avons été beaucoup trop naïfs. Ainsi le Monténégro a-t-il accordé à la Chine un contrat léonin pour la construction d'une autoroute, avant de se tourner vers l'Union européenne pour financer l'infrastructure, la bise étant venue... Des États membres font même appel à des entreprises chinoises – payées sur les fonds européens ! D'où l'introduction d'un critère de conditionnalité pour tout élargissement, que la Commission devra appliquer strictement. Pour la première fois, nous disons que l'octroi de fonds européens signifie droit de regard sur la nationalité des entreprises soumissionnaires aux marchés publics pour les grandes infrastructures. C'est la moindre des choses. Il est absurde que les règles européennes ne permettent pas d'exclure des pays tiers. Un accord sur la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics a été bloqué pendant dix ans ! Imposer cette condition aux pays candidats à l'adhésion relève du bon sens, mais songez que ce n'était pas le cas chez nos partenaires du nord-est de l'Europe... Je me réjouis qu'un accord ait été trouvé.

Nous avons signifié à la Serbie qu'il lui fallait endosser ses responsabilités de pays qui aspire à rejoindre l'Union européenne. J'ai ainsi pesé auprès de mon homologue serbe pour que la Serbie vote la résolution des Nations unies condamnant la Russie, ce qu'elle a fait. Je le prends comme un geste d'évolution, mais il faudra donner d'autres signaux dans les semaines qui viennent.

**M. Pierre Laurent.** – Ma première question porte sur la défense. Tout le monde semble se réjouir des annonces au sujet du déblocage de la relance de toute une série de programmes d'armement – je ne parle pas des livraisons d'armes – dans différents pays européens. C'est à l'évidence une bonne nouvelle pour l'OTAN, mais en est-il de même pour l'autonomie stratégique européenne en matière de défense ? Vous avez tenu tout à l'heure des propos rassurants sur le SCAF. L'avenir nous dira ce qu'il en est.

Plus globalement, les lieux de décision en matière de défense européenne ne sont-ils pas en train de se déplacer vers ceux de l'OTAN, comme le sommet de Madrid, au détriment d'une discussion stratégique européenne ? Ce risque pourrait concerner l'adhésion de nouveaux pays européens à l'OTAN.

Ma deuxième question a été abordée par le président Rapin : de grands enjeux concernant les financements de l'Union européenne existaient déjà, qu'il s'agisse des plans de souveraineté ou du plan Climat dont le Sénat a beaucoup discuté. Les décisions en matière de défense et d'énergie auront des conséquences pour les besoins de financement. Une partie importante de la discussion ayant été reportée, nous attendons un nouveau calendrier pour examiner les engagements de ressources pérennes pour l'Union européenne. Ceux-ci sont inévitables en raison de la dégradation de la situation économique, notamment énergétique, qui résultera de la guerre.

**M. Jacques Fernique.** – Ce Conseil européen ne peut pas être un moment de procrastination ou d'indécision. Face à la guerre russe, nous avons besoin d'une puissance publique européenne activant toute sa force de pilotage. D'ailleurs, l'Union a immédiatement réagi et a su s'affirmer : sanctions, aides à l'Ukraine, accueil des réfugiés.

Cet état d'esprit commun est à confirmer par notre capacité à remettre en cause des tendances lourdes, anciennes et contre-productives. La dépendance aux hydrocarbures russes apparaît au grand jour comme insupportable. En effet, chaque jour, environ 700 millions de dollars alimentent ainsi la force russe. Et nous sommes frappés par une hausse des prix sans précédent.

La dépendance alimentaire est également patente, du fait des importations d'engrais, de pesticides de synthèse, d'aliments pour l'élevage et de la consommation d'énergie très importante pour notre agriculture.

Le soutien à la résistance ukrainienne impose de mettre un terme aux complaisances, au cynisme irresponsable qui a présidé à l'application si particulière, notamment par la France, de l'embargo européen sur les ventes d'armes à la Russie depuis 2014. Je pense aussi à l'obstination actuelle de Total à maintenir sa coopération avec le régime de Poutine.

Ce Conseil européen est donc tenu d'avancer résolument vers un plan de sortie des énergies fossiles, une autonomie alimentaire, une politique de défense européenne enfin effective, vers l'accueil et la protection sans tri inhumain de celles et de ceux qui fuient la guerre. Monsieur le secrétaire d'État, ce rendez-vous permettra-t-il de faire des pas déterminants en ce sens ?

**M. André Reichardt.** – Du fait de la crise ukrainienne, les différentes mesures proposées dans le nouveau Pacte sur la migration et l'asile connaîtront sans aucun doute une acuité particulière. Où en est leur adoption par les Vingt-Sept ?

Ma seconde interrogation porte sur la guerre de l'information. Depuis le déclenchement de l'invasion de l'Ukraine, un mouvement d'opposition à la guerre tente tant bien que mal de s'organiser en Russie. En réaction, la propagande d'État, qui s'emploie à dépeindre une réalité alternative ahurissante, s'appuie sur un contrôle toujours plus étroit des médias et des réseaux sociaux. Surtout, la répression s'est déjà traduite par des milliers d'arrestations arbitraires. Depuis plusieurs années, les États membres de l'Union européenne sont confrontés aux pratiques russes de déstabilisation et de désinformation.

Les médias d'État Russia Today (RT) et Sputnik ont récemment perdu le droit de cité en Europe. Mais, à l'instar de certains quotidiens danois, finlandais et suédois, qui traduisent désormais en russe leurs articles sur la guerre pour contrer le récit officiel du Kremlin, la situation actuelle ne nous invite-t-elle pas à penser la guerre de l'information autrement – en termes non plus seulement défensifs, mais aussi offensifs ? L'Union européenne explore-t-elle la possibilité d'une initiative nouvelle pour diffuser une vraie information en Russie et apporter un soutien au mouvement d'opposition à la guerre dans ce pays ?

**M. Yan Chantrel.** – À l'heure actuelle, trois millions de ressortissants ukrainiens, dont la moitié sont des enfants, ont effectivement dû quitter leur pays, leur maison, leur vie, pour s'abriter des bombardements russes. L'Europe doit être à la hauteur et accueillir ces réfugiés ukrainiens – vous l'avez dit très clairement, monsieur le secrétaire d'État.

Notre pays, qui préside actuellement le Conseil de l'Union européenne, doit montrer l'exemple en prenant pleinement sa part dans cet effort de solidarité. Or celui-ci repose beaucoup trop sur les pays limitrophes de l'Ukraine. À ce jour, la France a accueilli environ 15 000 réfugiés, quand l'Allemagne en a accueilli plus de 150 000, soit dix fois plus. L'accueil de la France est donc insuffisant au vu de l'élan de solidarité de nos compatriotes depuis plusieurs semaines. Notre pays doit démultiplier ses efforts – c'est possible, puisque nos voisins l'ont fait – pour héberger, soigner et accompagner les réfugiés venus d'Ukraine.

Je souhaitais surtout attirer votre attention sur la situation des populations minoritaires. Plusieurs associations nous alertent chaque jour sur les discriminations dont sont victimes certains des réfugiés en raison de leur couleur de peau, leur sexualité ou leur identité de genre. Je pense en particulier aux étudiants africains et indiens à la frontière ukrainienne.

Comme le rappelle le dernier rapport du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), la vulnérabilité des populations minoritaires et la probabilité qu'elles soient exposées à des abus augmentent lors des conflits armés.

De plus, certains pays limitrophes de l'Ukraine, tels que la Pologne et la Hongrie, ont laissé s'installer ces dernières années des pratiques hostiles aux personnes appartenant à la communauté homosexuelle, bisexuelle, transgenre, transsexuelle ou queer (LGBTQ).

La France doit, une fois de plus, être à l'avant-garde et offrir un accompagnement spécifique et un accueil inconditionnel à tous les réfugiés susceptibles d'être discriminés. Ces personnes devraient faire l'objet d'un transfert simplifié et prioritaire vers notre pays.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Monsieur Laurent, cette prise de conscience européenne sur les questions de sécurité et de défense n'est pas canalisée en ce moment vers un renforcement de l'OTAN. Il ne faut pas pour autant créer une compétition au sein de l'Union, et aucun pays membre ne souhaite que le renforcement de notre défense

européenne s'effectue par la casse de l'outil qu'est l'OTAN – la France s'y est d'ailleurs engagée. Chercher ce type de querelle ou de désarticulation serait totalement contre-productif.

Plusieurs pays européens font de l'Union européenne un acteur de sécurité. Je ne suis pas naïf : je ne dis pas que tout est facile ou déjà fait en matière de défense et de sécurité au niveau de l'Union européenne. Mais quand la Première ministre de Suède préfère renforcer la politique de sécurité européenne plutôt qu'entrer dans l'OTAN, quand l'Allemagne – pays de l'Union européenne – dit qu'il faut investir davantage, il est d'abord question d'un renforcement non pas de l'OTAN, mais de l'Union européenne. La boussole stratégique que nous allons adopter est importante à cet égard. Je partage votre avis, nous devons pousser les feux sur cette Europe de la défense de l'Union européenne.

Nous avons fait des progrès ces dernières années. Le Fonds européen de défense qu'a évoqué M. Cyril Pellevat dispose de 1 milliard d'euros par an pour abonder le financement de projets de coopération, tels que le SCAF ou le Système principal de combat terrestre – *Main ground combat system* ou MGCS. Nous devrions pouvoir augmenter le montant de la dotation budgétaire de ce fonds dans les années qui viennent.

Il me semble que l'effort de sécurité collectif de même que les investissements nationaux se renforcent. L'OTAN est considérée comme l'un des fournisseurs de cette sécurité. La France déploie d'ailleurs dans ce cadre 500 militaires supplémentaires en Roumanie et 200 en Estonie. Avant tout, chacun des pays européens se tourne vers l'Union européenne pour essayer de renforcer ses moyens d'action, notamment financiers.

J'en viens aux investissements et outils budgétaires, qui concernent la défense et plus largement la souveraineté. Lors du discours de la Sorbonne, le Président de la République avait déjà mentionné les besoins agroalimentaires et énergétiques. Oui, nos besoins d'investissement seront renforcés. Un consensus politique s'est-il dégagé autour d'un deuxième plan de relance européen, une dette commune complémentaire ? Non. Peut-on y parvenir ? Je le crois, et le débat sur les règles budgétaires est rouvert. À cet égard, nous attendons les propositions de la Commission européenne pour le mois de mai. Il faudra tenir compte de nos besoins d'investissement au moins dans les trois domaines que j'évoquais. La réduction de notre dépendance au gaz russe devra passer par des plans d'investissement communs en vue de stockages plus importants, de la diversification des approvisionnements et de l'accélération de la transition écologique, ainsi que de la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre.

Le débat européen est un chantier en cours qui s'est fortement accéléré. Au sommet du 24 février, les mesures liées à Swift ou l'exclusion de l'espace aérien n'étaient pas envisagées. L'interdiction de Russia Today, monsieur Reichardt, n'était même pas imaginable. Deux jours après, elle était effective. Et le surlendemain, le Chancelier allemand lui-même déclarait qu'il fallait investir plus dans la défense au niveau national. Même s'il faudra faire le maximum lors du sommet des 24 et 25 mars, la situation continuera à évoluer dans les semaines à venir.

Monsieur Fernique, je partage votre diagnostic sur nos dépendances. Concernant l'accélération en matière énergétique, je m'étais exprimé de manière un peu directe sur le projet Nord Stream. Avoir maintenu nos dépendances énergétiques collectives au niveau de l'Union européenne n'était pas une bonne idée. La France était plus conscience que d'autres de la nécessité d'apprécier au regard du critère de souveraineté les deux piliers que représentent l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables.

Pour ce qui est de l'entreprise Total, il faudra faire encore plus pour réduire nos dépendances, ce qui passera par des gestes forts à l'égard de la Russie. Mais le cadre auquel se conforment les grandes sociétés est défini par les autorités publiques. TotalEnergies a d'ailleurs anticipé certaines mesures, car son président-directeur général (PDG) a indiqué supprimer les investissements énergétiques en Russie avant même leur interdiction formelle à l'échelon européen. Des mesures complémentaires seront sans doute nécessaires, mais il convient d'assumer un cadre juridique public, le seul à même de garantir l'équité dans l'application des sanctions par les différentes entreprises européennes.

Monsieur Reichardt, avant l'invasion de l'Ukraine, nous avons déjà avancé sur l'immigration et l'asile. Le ministre de l'intérieur avait proposé à nos partenaires un pacte gradué comprenant la mise en œuvre de mécanismes *ad hoc* et d'éléments de responsabilité comme des contrôles systématiques aux frontières. Une deuxième étape prévoyait la mise en place d'un pilotage politique régulier et d'une vérification des mesures de contrôle aux frontières et par les différents États membres et par les agences concernées. Mais tout cela, c'était avant la guerre.

La feuille de route, dont nous avons tous compris la nécessité, est toujours d'actualité. J'espère que l'ensemble de nos partenaires, à commencer par la Hongrie et la Pologne, auront compris combien les mécanismes de solidarité européenne sont indispensables. Voilà quelques mois, lorsque le président Loukachenko a délibérément orienté les flux de migrants vers la Pologne, la solidarité européenne a joué. Or nous faisons face aujourd'hui à un afflux migratoire massif : en deux semaines, nous avons accueilli plus de réfugiés en Europe qu'entre 2015 et 2016. La solidarité est heureusement beaucoup plus forte aujourd'hui, sans vouloir refaire le passé.

En ce qui concerne la guerre de l'information, nous avons évoqué, dès 2017, la question des cyberattaques et de la désinformation. Ce qui apparaissait impossible à l'époque devient aujourd'hui possible : en quelques jours, la Commission européenne a trouvé les moyens juridiques d'interdire des organes de propagande au service d'un régime politique. Il faut sans doute aller plus loin. Nous avons ainsi proposé, fin 2020, avec les pays baltes, la création d'une agence européenne de cybersécurité en cas d'attaques redoublées à l'encontre d'un pays membre venant d'un État extérieur.

Le soutien à l'opposition pluraliste prend différentes formes : certains opérateurs, comme la BBC, réussissent à émettre et à diffuser des informations ; plusieurs journaux sont publiés en russe... Nous nous penchons également sur cette question avec les opérateurs audiovisuels français, mais je ne peux entrer dans les détails. Des initiatives seront sans doute prises dans les jours à venir.

Comme l'a relevé le Président de la République à la suite de la démonstration courageuse de la journaliste russe, nous devons pouvoir donner asile et protection aux personnes particulièrement menacées du fait de leurs actes de courage. Sans confusion ni amalgame, nous devons la même protection aux étudiants russes en France qui souhaitent aussi incarner cette liberté.

Monsieur le sénateur Chantrel, je ne tiens pas de décompte défensif, mais l'écart très important entre la France et l'Allemagne en matière d'accueil n'est pas lié à une quelconque frilosité de notre côté ou à une porte grande ouverte chez notre voisin. Il s'agit simplement de la réalité des flux. La présence de 2 millions de réfugiés en Pologne s'explique simplement par la géographie et la proximité. Le temps faisant, les flux vont sans doute se



déplacer vers l'ouest. Nous préparons un dispositif d'accueil d'au moins 100 000 places à terme. L'État, le préfet Zimet, et les associations y travaillent main dans la main.

J'ai dénoncé les actions de discrimination en Pologne ou ailleurs quand elles existaient. Mais ne soyons pas naïfs, il existe aussi une part de désinformation : beaucoup de chaînes de télévision russes ont relayé des actes de maltraitance à la frontière polonaise à l'encontre de certains ressortissants, de certaines communautés... Ces informations n'ont pu être vérifiées. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas être vigilant ou qu'il n'y a pas de sujet sur les questions de nationalité, comme le soulignait le sénateur Leconte. Il peut aussi arriver que des étudiants non ukrainiens en Ukraine souhaitent fuir la guerre et doivent passer par l'Europe avant de retourner dans leur pays. Nous y travaillons avec le HCR et nos partenaires européens.

La France ne procédera à aucune forme de discrimination dans l'accueil. Faut-il aller plus loin, plus vite pour certaines personnes, particulièrement menacées en raison de leur orientation sexuelle ou de leur religion ? Aujourd'hui, tous les Ukrainiens sont menacés et tous sont accueillis. Si des difficultés particulières liées à l'une des situations que vous avez décrites apparaissaient, nous en tiendrions compte, mais ce n'est pas le cas aujourd'hui.

J'ai visité des centres de réfugiés en Pologne et je n'ai constaté aucune discrimination de nature religieuse à l'égard de telle ou telle communauté. Dans une démocratie mature comme la nôtre, nous pouvons à la fois féliciter la Pologne pour son accueil et reconnaître que nous rencontrons des difficultés avec son gouvernement sur d'autres sujets.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les associations sont aujourd'hui les premières à agir à la frontière.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Je le reconnais bien volontiers.

Si des discriminations étaient avérées, nous les dénoncerions. Aujourd'hui, il est urgent d'accueillir les familles ukrainiennes. Au-delà de la guerre, nous devons toujours asile aux personnes persécutées à raison de leur religion, de leur orientation sexuelle ou de leurs opinions politiques à travers le monde.

Plusieurs des pays européens qui avaient remis en cause le concept même d'asile ou la distinction entre les différents types de migrations constatent aujourd'hui combien l'asile fait sens au regard de nos principes républicains et européens.

**Mme Colette Mélot.** – Je voudrais tout d'abord exprimer tout mon soutien au peuple ukrainien, à son président et à tous ceux qui l'entourent et saluer leur courage et leur engagement.

Nous venons de fêter les trente-cinq ans du programme Erasmus, dont les effets positifs ne sont plus à démontrer. J'ai déjà eu l'occasion de souligner que l'augmentation des moyens dédiés à Erasmus + était une très bonne nouvelle. En cette année européenne de la jeunesse, nous devons continuer à nouer des liens forts avec nos partenaires, mais aussi avec nos voisins proches. Cela commence en apprenant à notre jeunesse à vivre ensemble et à partager les mêmes valeurs.

Monsieur le secrétaire d'État, le renforcement de la participation de la jeunesse ukrainienne à Erasmus + est-il bien envisagé ? Quelle nouvelle forme pourrait prendre cette participation approfondie ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – La Commission européenne et les ministres européens de l'enseignement supérieur ont effectivement engagé une réflexion sur ce sujet. Nous avons commencé à recenser les étudiants déjà sur place, qui vont devoir rester en France ou dans un autre pays européen, soit dans le cadre d'Erasmus soit en intégrant un programme universitaire classique. La question dépasse le cadre d'Erasmus : à partir du moment où beaucoup de réfugiés sont jeunes, il faut leur permettre de poursuivre leurs études en Europe. Nous y travaillons avec nos partenaires de manière coordonnée.

**Mme Marta de Cidrac.** – Comme vous l'avez relevé, les Balkans occidentaux présentent des enjeux importants pour l'Union européenne en termes de stabilité, de sécurité ou de migration.

Vingt ans après la fin des conflits en ex-Yougoslavie, cette région connaît encore de fortes tensions que la guerre en Ukraine peut raviver. Je pense notamment à la Bosnie-Herzégovine, dont la partie serbe menace de faire sécession, aux tensions entre nationalistes et pro-Serbes au Monténégro, aux élections en Serbie ou encore aux relations entre la Serbie et le Kosovo.

Quelle est la position de la France vis-à-vis des Balkans aujourd'hui ? Peut-elle agir auprès de la Serbie pour jouer un rôle modérateur en Bosnie et au Monténégro et relancer le dialogue avec le Kosovo ?

Alors que l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord est toujours bloquée en raison du différend bilatéral entre Skopje et Sofia sur la langue macédonienne, la France fait-elle pression pour que la Bulgarie lève son veto ? Plus généralement, quelles seront les priorités du prochain sommet pour les Balkans qui doit se tenir en juin ? Enfin, quelles conséquences la guerre en Ukraine aura-t-elle sur le processus d'élargissement de l'Union européenne aux pays des Balkans ?

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous dire ce que font l'Union européenne et la France pour soutenir nos journalistes ? France 24, par exemple, en a envoyé une vingtaine sur place. Y a-t-il des contacts avec Deutsche Welle ou d'autres organisations spécifiques pour assurer leur protection ? Que fait l'Union pour soutenir Reporters sans frontières et les journalistes ukrainiens ?

Nous voyons un rideau de fer technologique s'installer en Europe avec la fermeture de la Russie à nos réseaux sociaux, désormais non interopérables. Où en sont les réflexions au moment d'adopter les fameux projets de règlement *Digital Services Act* (DSA) et *Digital Markets Act* (DMA) ?

En ce qui concerne le DSA, la ligne de crête entre régulation par les plateformes, qui se traduit parfois par de la censure, et liberté d'expression est extrêmement ténue. Je m'inquiète notamment de voir le groupe Meta, anciennement Facebook, autoriser dans certains pays de l'Est les appels à la violence contre les Russes.

**M. Jean-Michel Houllegatte.** – L'été dernier, les prix de l'énergie ont connu une augmentation sans précédent en Europe, encore amplifiée par la guerre en Ukraine. La France

a été contrainte de prendre des mesures telles que le bouclier tarifaire ou le plan de résilience. Comme vous l'avez souligné, un chemin européen est en train de se dessiner pour diminuer nos approvisionnements en gaz russe. Quelles mesures concrètes la France va-t-elle proposer au Conseil européen ? La crise actuelle fait-elle bouger les lignes sur une réforme en profondeur du marché de l'électricité, dont le prix est lié à celui des énergies fossiles ?

**M. Philippe Bonnecarrère.** – En cette fin de quinquennat, monsieur le secrétaire d'État, j'aimerais savoir si vous avez des suggestions à formuler pour mieux associer les parlements nationaux à l'élaboration de la règle européenne ? Je rappelle d'ailleurs que les parlements nationaux manquent de liens avec le Conseil qui exerce le pouvoir législatif au niveau européen.

**M. Pascal Allizard.** – La crise migratoire actuelle est liée à la guerre et à la recherche de sécurité des populations ukrainiennes, mais c'est aussi un effet recherché par la Russie dans une perspective de guerre hybride et psychologique : il s'agit de vider le pays de ses habitants et de saturer les pays voisins. Par ailleurs, la criminalité organisée cherche toujours à profiter de telles situations de détresse, d'autant que les réfugiés ukrainiens sont essentiellement des femmes, souvent jeunes, et des enfants, populations particulièrement vulnérables. Il faut donc nous montrer vigilants face aux risques de trafic d'êtres humains, d'exploitation sexuelle et de mauvais traitements. Une délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE vient de se rendre à la frontière polono-ukrainienne pour évoquer ces dangers ; de tels faits sont d'ores et déjà avérés, notamment sur la frontière avec la Moldavie. Quelles mesures sont prises ou vont l'être pour protéger les réfugiés ? Comment se coordonnent les autorités nationales et européennes compétentes en matière de lutte contre la traite des êtres humains ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Madame de Cidrac, concernant l'élargissement de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux, nous assumons la nouvelle méthode de discussion que nous avons adoptée : l'élargissement ne peut être automatique ou strictement juridique, une réflexion géopolitique doit être menée et le processus doit pouvoir être réversible en cas de recul de l'État de droit ou de corruption massive. L'élargissement a une vertu : la stabilisation régionale. On pense à l'Ukraine, à la Géorgie ou à la Moldavie, mais il faut aussi penser aux Balkans occidentaux. Leur perspective d'adhésion à l'UE a été ouverte il y a plus de vingt ans, par une déclaration du président Chirac, en 2000, pendant une autre présidence française de l'Union. Ces engagements doivent être honorés, en suivant la nouvelle méthodologie. Il faut donc débloquent le démarrage des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Pour ce faire, des discussions sont menées avec la Bulgarie, de manière à réduire les points d'achoppement entre ce pays et son voisin macédonien. Le président Macron et moi-même nous sommes récemment entretenus avec le Premier ministre bulgare à Versailles. Je ne peux pas présager de l'issue des négociations bulgare-macédoniennes, mais on peut espérer qu'un accord sera trouvé d'ici au mois de mai, ce qui permettrait l'ouverture effective des négociations d'élargissement au début de l'été.

Ces perspectives seront aussi à l'ordre du jour de la conférence sur les Balkans occidentaux qui se tiendra en juin prochain. Il faut une discussion concrète sur la stabilisation de la région au-delà des négociations d'élargissement, notamment par le biais d'investissements dans l'économie de ces pays, d'une influence culturelle et linguistique accrue et d'un accompagnement plus poussé dans le domaine médical ; l'Europe peut faire plus dans tous ces domaines et il ne faut pas laisser des influences extérieures, qu'elles soient turques, chinoises ou russes, se développer au détriment de l'Europe. J'ai rencontré avant-hier

la ministre des affaires étrangères du Kosovo ; le dialogue que ce pays mène avec la Serbie est très difficile, il faudra essayer de relancer les discussions après les élections qui se tiendront en Serbie en avril ; la France et l'Allemagne veulent être garantes de ce dialogue très fragile.

Madame Morin Desailly, une réunion informelle des ministres européens de la culture et des médias s'est tenue à Angers la semaine dernière, sous la présidence de Roselyne Bachelot. Un engagement d'accueil des journalistes ukrainiens y a été pris. Les ministres ont aussi exprimé leur soutien à tous les médias européens qui couvrent la guerre dans des conditions très difficiles : il convient de partager avec eux les informations dont les Etats disposent sur les risques auxquels ils sont exposés. Je salue à ce propos le travail de notre ambassade en Ukraine, l'une des dernières à être actives dans ce pays, à Lviv désormais.

Quant aux messages à destination des Russes, les chaînes d'information de l'audiovisuel public y travaillent, elles doivent déterminer la meilleure façon de continuer à proposer et à développer des contenus à leurs auditeurs et spectateurs russes.

Nous ne disposons pas encore de tout l'arsenal juridique requis pour lutter contre la désinformation ; le *Digital Services Act* (DSA) sera crucial à cet égard, espérons qu'il soit adopté en trilogue avant la mi-avril. Nous devons aussi relancer les idées de *cloud* ou de métavers européens. Le DSA permettra en tout cas de sortir d'une logique où nous comptons sur les opérateurs privés pour réguler les discours tenus sur internet. Même si ces entreprises ont souvent une action bienvenue dans la lutte contre les contenus terroristes et la désinformation, ce n'est pas à eux de prendre des décisions sur tel ou tel compte, mais au législateur et au régulateur. Nous aurons sans doute rapidement besoin d'un DSA 2.0, mais dans l'immédiat, il nous faut mettre en œuvre rapidement le DSA qui sera adopté prochainement.

Monsieur Houlligate, concernant les questions énergétiques, on peut espérer un accord dès la semaine prochaine et des mesures législatives en avril sur le stockage, facteur essentiel de réduction de notre dépendance. La Commission propose des obligations harmonisées en la matière, ce que nous soutenons. Le problème est la préparation de l'hiver prochain : beaucoup de pays ont des stocks très faibles, notamment l'Allemagne.

Quant à la formation des prix, on observe désormais, à la suite de la France, une volonté de la Commission et d'un nombre croissant d'États membres, notamment l'Espagne, de procéder à une réforme. Il ne faut pas casser l'outil existant de formation des prix de gros : le marché européen interconnecté est un outil de réduction de la dépendance. Nos opérateurs rechignent parfois à un prix unique du gros, mais cela leur profite globalement. Le problème est la transmission au consommateur : sur ce point, on ne peut accepter de dépendre de la dernière centrale à gaz ou à charbon d'Europe. Nous avons fait le choix d'une énergie beaucoup moins chère, notamment nucléaire ; il ne faut pas que nos consommateurs soient pénalisés de ce fait. Cela passe par des outils délaissés jusqu'à présent par la Commission : les contrats de long terme, même s'il faut faire attention vis-à-vis de fournisseurs comme la Russie, et surtout la régulation des prix dans les situations d'urgence, par des mécanismes de bouclier tarifaire. Ensuite, il faut déterminer à quel rythme on s'affranchira des énergies fossiles russes ; les débats sont encore vifs, la proposition de la Commission est très ambitieuse. Certains pays de l'Est de l'Union ne sont pas complaisants envers la Russie, mais ils sont extrêmement dépendants du gaz russe.

Monsieur Allizard, nous avons bien des inquiétudes sur la traite des êtres humains ; des réseaux d'exploitation de la misère se matérialisent déjà. Les agences

européennes Frontex et Europol, ainsi que l'OSCE, déploient de manière croissante des missions pour surveiller ce qui se passe concrètement aux frontières et partager l'information sur ces filières qui ne cessent de se réorganiser. À l'autre bout de la chaîne, les préfetures procèdent à une vérification systématique des hébergements individuels : on ne peut pas exclure certaines mauvaises intentions, ou une utilisation de ces dispositifs par des réseaux criminels. Face à l'urgence, c'était l'accueil qui primait ; on renforce maintenant l'action de nos agences, la Commission a d'ailleurs émis des lignes directrices à ce sujet le 2 mars dernier.

Je terminerai par les questions de M. Bonnacarrère sur les normes. De ce point de vue, je tire de ces deux années d'échanges avec votre commission quelques idées sur la manière de mieux combiner nos travaux respectifs. Les choses se passent bien, mais il me semble que nous pourrions faire beaucoup mieux. Des réflexions ont d'ailleurs lieu au sein de la Cosac et de la Conférence sur l'avenir de l'Europe sur ces questions.

Sur beaucoup de thèmes, des commissions au sein des parlements nationaux où des parlementaires s'impliquent intensément et sur la durée développent une expertise extraordinaire – je pense par exemple au député Michel Herbillon sur la question de l'influence française ou aux questions numériques ou climatiques. Or nos échanges interviennent parfois trop tard dans le processus de décision. Il est certes important que nous nous rencontrions à l'occasion des réunions du Conseil européen, mais cette instance n'a pas vraiment de rôle législatif, elle fixe plutôt de grandes orientations.

Le processus législatif européen a sa propre logique avec, d'un côté, la Commission européenne qui en a l'initiative et, de l'autre, le plus souvent, des colégislateurs – Parlement européen et Conseil. Nous devons travailler ensemble beaucoup plus en amont, en respectant les compétences des uns et des autres. C'est notamment important sur des sujets qui intéressent particulièrement la France, par exemple le DSA ou le projet de taxe carbone aux frontières. Je note d'ailleurs que beaucoup de ces sujets sont relativement consensuels dans notre pays.

Je n'ai pas de formule magique à vous proposer, mais je crois que nous pouvons avancer ensemble.

L'exemple caricatural de cette situation, ce sont les accords commerciaux. Les parlements nationaux, lorsqu'ils sont formellement associés, le sont tellement tard que seules de mauvaises solutions s'offrent à nous : dire non de manière abrupte ou tenter de réécrire un texte qui a été négocié durant de longues années et qui associe de nombreux partenaires. On peut évidemment penser à l'accord avec le Canada, le CETA, ou à celui avec le Mercosur. Je sais que diverses tentatives ont eu lieu pour améliorer les choses, mais il me semble que nous devons nous appuyer davantage sur les expertises des uns et des autres, et cela pas trop tardivement dans le processus afin de pouvoir peser utilement.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, pour conclure, je veux saisir l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui, puisqu'il s'agit certainement de ma dernière audition avant les échéances électorales et peut-être de la dernière pour moi dans mes fonctions actuelles, pour vous remercier de votre disponibilité. J'ai trouvé un sincère plaisir à nos échanges. C'est la première fonction politique que j'exerce et, au-delà de nos sensibilités politiques et parfois de nos divergences, je vous remercie pour votre indulgence. J'ai apprécié la qualité, la franchise et la sérénité de nos échanges depuis deux ans.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il s’agit en effet, très certainement, de votre dernière audition par notre commission pour ce quinquennat, sauf impérieuse nécessité. Je me félicite également de la qualité des échanges que nous avons pu avoir, monsieur le secrétaire d’État, et je vous remercie de votre disponibilité – vous n’avez pas été avare de votre temps. Je vous remercie aussi de la précision avec laquelle vous répondez aux questions.

**M. Clément Beaune, secrétaire d’État.** – Parfois longuement...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Vous le reconnaissez vous-même... En tout cas, je vous remercie de cette précision.

*Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*Mercredi 30 mars 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Session extraordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) des 14 et 15 mars 2022 – Communication de M. Claude Kern, président de la sous-commission sur les conflits entre les États membres du Conseil de l'Europe à l'APCE**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre collègue Claude Kern, avec lequel j'ai échangé à l'occasion de l'intervention du président ukrainien Volodymyr Zelensky devant le Parlement français, m'a fait part de son souhait de nous présenter ce qui s'est passé lors de la session extraordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) qui s'est tenue les 14 et 15 mars, et qui a été l'un des moments importants ayant conduit au retrait de la Fédération de Russie de cette organisation.

Notre collègue Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE, qui accueille le Président du Sénat, ne peut être présent parmi nous aujourd'hui.

Il me paraissait important que nous puissions avoir rapidement un retour sur cette session extraordinaire et sur les développements éventuels que cela implique pour le Conseil de l'Europe.

Je remercie donc Claude Kern, qui préside la sous-commission sur les conflits entre les États membres du Conseil de l'Europe au sein de l'APCE, pour l'éclairage qu'il pourra nous apporter sur le ressenti des différentes délégations à Strasbourg et sur les enjeux qu'il entrevoit pour cette organisation.

**M. Claude Kern.** – Je souhaitais vous rendre compte rapidement des échanges que nous avons eus à l'APCE les 14 et 15 mars, dans le cadre d'une session extraordinaire consacrée aux conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Il s'agissait d'une session hybride et nous avons été nombreux à y prendre part, soit sur place à Strasbourg, soit à distance en visioconférence.

Avant d'évoquer la session extraordinaire elle-même, je souhaite brièvement vous présenter les réactions du Conseil de l'Europe à la suite de l'invasion de l'Ukraine par les armées de la Fédération de Russie, deux États membres de l'organisation au moment des faits.

Dès le 24 février, jour de l'agression de l'Ukraine, le président de l'APCE a convoqué une réunion d'urgence du Comité mixte entre le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, afin de coordonner la réaction des instances. Il avait également souhaité que l'APCE tienne en urgence une session plénière.

Le Comité mixte s'est réuni le 25 février et, à l'issue de sa réunion, le Comité des ministres a décidé de suspendre les droits de représentation de la Fédération de Russie, en raison de violations graves du statut du Conseil de l'Europe.

Ainsi, à partir du 25 février, la Russie n'a plus été autorisée à siéger dans les organes statutaires du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire l'Assemblée parlementaire, le Comité

des ministres et leurs comités subsidiaires. Cette décision a été étendue à d'autres instances, y compris le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Devant la détérioration de la situation en Ukraine et les multiples violations des droits de l'homme, les délégations au Comité des ministres se sont montrées majoritairement favorables à la mise en œuvre d'une procédure d'exclusion de la Fédération de Russie, qu'il ne faut pas confondre avec une suspension. Cette procédure prévoyant que l'Assemblée parlementaire soit formellement consultée, le Comité des ministres a pris le 10 mars la décision de consulter formellement l'Assemblée parlementaire sur une potentielle utilisation plus poussée de l'article 8 du statut de l'organisation.

Si la formule permettait à l'APCE de se prononcer sur d'éventuelles mesures dans le cadre de la suspension, la majorité des délégations attendait un avis sur l'opportunité d'« inviter la Fédération de Russie à se retirer de l'organisation ».

La session extraordinaire qui s'est tenue les 14 et 15 mars a ainsi permis à l'APCE de rendre son avis. La participation à cette session extraordinaire a été très forte et environ 170 orateurs se sont exprimés, un nombre record ! La moitié de la délégation sénatoriale a pris la parole au cours du débat : André Gattolin, Christian Klinger et Alain Milon en distanciel, Nicole Duranton, Jacques Le Nay et moi-même en présentiel.

Cette session a été marquée par des interventions fortes de la présidence italienne du Comité des ministres, de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe et, en visioconférence, du Premier ministre ukrainien, Denys Chmyhal. Mais elle a aussi été marquée, du côté de la délégation française, par une rencontre tendue – c'est le moins que l'on puisse dire – avec notre ambassadrice, représentante permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe. Je le dis, car c'est inhabituel : l'ambassadrice a relayé les éléments de langage venant, dicit son collaborateur, du « Château », qui invitaient à prendre le temps de la réflexion, à bien mesurer les conséquences d'une éventuelle exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe, qui priverait en particulier les citoyens russes de la faculté de saisir la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et pourrait également permettre à la Fédération de Russie de rétablir la peine de mort.

La France proposait que des États membres de l'Union européenne prennent l'initiative d'une requête interétatique à l'encontre de la Russie ou interviennent en soutien d'une requête introduite par l'Ukraine, si celle-ci devait intervenir rapidement. Avec un brin d'ironie, nous avons ainsi découvert que la Fédération de Russie portait une grande attention à la mise en œuvre des arrêts de la CEDH, même si elle en contestait les décisions les plus emblématiques...

Notre ambassadrice a également évoqué les enjeux budgétaires liés au retrait éventuel de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe, celle-ci contribuant pour 33 millions d'euros au budget de l'organisation. Ce fut la goutte d'eau qui a fait déborder le vase ! Ce discours n'a malheureusement pas échappé aux autres délégations nationales, qui se sont interrogées sur la stratégie française. Il n'est pas du tout passé auprès de la délégation française à l'APCE et, pour être clair, notre ambassadrice a été quelque peu « secouée ». Les méthodes pressantes de la représentation permanente vis-à-vis des parlementaires ont été particulièrement peu appréciées, quelle que soit notre appartenance politique.

Nous avons unanimement considéré que l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ne lui permettait plus de rester membre du Conseil de l'Europe. Et je



le dis avec d'autant plus de force que je suis dorénavant le président de la sous-commission sur les conflits entre les États membres de cette organisation, qui va se réunir tout à l'heure à Paris, et qui traite en particulier du processus de règlement transnistrien, du processus de règlement chypriote et du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan à propos du Haut-Karabakh. Le conflit impliquant la Géorgie est d'ailleurs inscrit aujourd'hui à l'ordre du jour. Or, la Russie est fortement mêlée à tous ces conflits.

La dimension de cette guerre en Ukraine, les atrocités commises et les attaques frontales contre les valeurs du Conseil de l'Europe ne permettaient plus l'entre-deux.

Les autorités de la Fédération de Russie elles-mêmes ont tenu des propos très durs à l'encontre de l'évolution du Conseil de l'Europe. Le ministère russe des affaires étrangères a publié un communiqué estimant que « les États de l'Union européenne et de l'OTAN, hostiles à la Russie, abusant de leur majorité absolue au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, poursuivent la politique de destruction du Conseil de l'Europe et de l'espace humanitaire et juridique commun en Europe. L'évolution des événements devient irréversible. » Le président de la délégation russe à l'APCE, Piotr Tolstoï, par ailleurs vice-président de la Douma d'État, a également affirmé que « le Conseil de l'Europe est depuis longtemps passé de la plus importante plate-forme internationale pour un dialogue égal à une structure fantoche utilisée pour promouvoir la russophobie », ajoutant que « la Russie ne correspond en rien à leur image du monde, nous n'accepterons jamais les valeurs occidentales. Laissons-les mijoter dans leur jus. Sans nous. » J'ajoute qu'un député de la délégation russe à l'APCE, Leonid Sloutski, placé de longue date sous sanctions européennes, est l'un des membres de l'équipe russe de négociation avec l'Ukraine.

L'Assemblée parlementaire ne pouvait donc pas rester sans réagir, et elle l'a fait avec force, en appelant à l'unanimité, par 216 voix pour et 3 abstentions, au retrait immédiat de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe.

Quelques heures avant le vote, pour ne pas en être dépendant, le Gouvernement de la Fédération de Russie a officiellement informé la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe de son retrait de l'Organisation et de son intention de dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Comité des ministres a donc décidé que la Fédération de Russie cessait d'être membre du Conseil de l'Europe à compter du 16 mars 2022. Celle-ci est censée s'acquitter de l'ensemble de ses obligations financières vis-à-vis du Conseil de l'Europe jusqu'à cette date, même si l'on peut fortement douter de la volonté de la Russie de régler les sommes qu'elle doit.

La Russie cessera d'être partie à la Convention européenne des droits de l'homme le 16 septembre 2022. Jusqu'à cette date, le juge russe continuera à siéger à la Cour. La CEDH demeure par ailleurs compétente pour traiter les requêtes dirigées contre la Fédération de Russie concernant les actions et omissions susceptibles de constituer une violation de la Convention qui surviendraient jusqu'au 16 septembre. Selon les données communiquées par la Cour, au 1er janvier 2022, on comptait près de 17 000 affaires pendantes concernant la Russie. En 2021, 232 arrêts ont été rendus, dont 219 concluant à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Reste à savoir comment les arrêts seront ensuite appliqués, lorsque la Russie ne sera plus partie à la Convention, sachant qu'elle conteste déjà l'autorité de la Cour.

Cet épilogue, le premier depuis l'exclusion de la Grèce des colonels, est évidemment triste. Il était toutefois inévitable compte tenu des actions russes et de la volonté affichée du gouvernement russe de contester les valeurs du Conseil de l'Europe.

L'APCE continuera à suivre de près l'évolution de la situation en Ukraine et je dois vous dire que nous avons été impressionnés par le courage de nos collègues députées ukrainiennes, massivement présentes à Strasbourg, et qui sont retournées dans leur pays, une fois la session extraordinaire achevée.

Le sujet sera évidemment au cœur des débats de la prochaine partie de la session qui aura lieu du 25 au 28 avril prochain. Le Conseil de l'Europe devra inévitablement s'adapter, voire se réinventer, après cette crise majeure.

Voilà ce que je voulais porter à votre connaissance, en l'exprimant de manière très modérée.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Cet échange était important et nous a fait comprendre quelle était l'atmosphère durant cette session. Merci pour votre modération, cher collègue.

**M. Jacques Le Nay.** – Il est vrai que l'atmosphère était pesante. La présence des députées ukrainiennes, alors que leurs homologues masculins étaient au combat, était poignante.

L'exclusion des Russes était indispensable : l'unanimité a prévalu.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le président de la Rada, la chambre des députés ukrainienne, s'est exprimé hier devant les présidents de nombreux parlements de l'Union européenne réunis à Brdo en Slovénie : ce fut émouvant.

Par ailleurs, la démission de la Russie au cours des débats me semble avoir démontré une forme de fragilité de ce pays.

**M. André Reichardt.** – Merci à Claude Kern pour cette présentation.

Pour avoir siégé à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe jusqu'au dernier renouvellement, je suis admiratif de l'unanimité qui a prévalu. Par le passé, les droits de la Fédération de Russie avaient été suspendus et cela avait donné lieu à de longs et difficiles débats. Ce pays a toujours eu des amis au sein du Conseil de l'Europe : il a fallu cette guerre pour les faire changer d'avis.

Autant je suis d'accord avec cette exclusion, autant je regrette que les Russes ne puissent plus, à l'avenir, saisir la CEDH. Avec 17 000 recours pendants, la Russie est le pays qui connaît, de très loin, le plus de contentieux.

Je souhaite enfin que la question budgétaire n'en soit pas une : par le passé, nous avons suspendu les droits de la Russie mais dès qu'il a fallu équilibrer les comptes, nous avons rétabli ce pays dans ses prérogatives. Ne nous préoccupons pas du seul aspect financier !

**M. Claude Kern.** – Les 33 millions d’euros évoqués par l’ambassadrice française ont été la goutte d’eau qui a fait déborder le vase. Les 46 autres pays qui siègent à l’APCE devraient être à même de régler cette question financière.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Merci à Claude Kern pour cette présentation qui démontre toute l’utilité du Conseil de l’Europe et l’importance de la diplomatie parlementaire. Il est satisfaisant de voir que les parlementaires parviennent à faire bouger les lignes. Le respect du droit et des valeurs du Conseil de l’Europe ne sont pas de vains mots.

**M. Claude Kern.** – La Géorgie, la Moldavie, l’Arménie sont accompagnées par la Commission de suivi. Je suis moi-même corapporteur sur la Géorgie. Ces instances permettent de rappeler les valeurs de la démocratie et des droits de l’Homme.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci pour cette présentation et pour les propos échangés.



- Présidence de M. Jean François Rapin, président de la commission des affaires européennes et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

## **Agriculture et pêche**

### **Pacte Vert et autonomie alimentaire de l'Union européenne au regard de la guerre en Ukraine – Proposition de résolution européenne de Mme Sophie Primas et M. Jean-François Rapin**

**M. Jean-François Rapin, président.** – L'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, est un événement historique majeur, dont les conséquences humanitaires, politiques et géostratégiques se précisent chaque jour davantage. Il en va ainsi, en particulier, dans le domaine agricole, face au risque désormais réel de crise alimentaire mondiale d'ici à seulement quelques mois.

Dans ce contexte, nos deux commissions des affaires économiques et des affaires européennes se réunissent aujourd'hui pour examiner une proposition de résolution européenne qui s'inscrit dans le prolongement de nos quatre précédentes résolutions européennes sur la réforme de la Politique agricole commune (PAC) depuis 2017.

Nous regrettons que la réforme pour la PAC 2023/2027, finalement adoptée à la fin de l'année dernière, diverge fondamentalement des orientations défendues par le Sénat. Cette réforme majeure entrera en vigueur le 1er janvier 2023, sans préjudice des dispositions qui interviendront prochainement au titre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » destiné à décliner concrètement le « Pacte vert ». Or les stratégies dites « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité » augurent d'un tournant radical qui équivaut à une seconde réforme de la PAC.

Le double constat d'une menace d'une famine mondiale, du fait de la guerre en Ukraine, et de l'autolimitation de la production agricole européenne nous conduit à vous proposer de prendre une nouvelle fois position dans ce débat, afin que la voix du Sénat soit entendue et que les autorités françaises la relaient.

Pour ce faire, la présidente Sophie Primas et moi-même vous proposons d'adresser un message politique fort. La ligne générale de ce message serait la suivante : au regard de l'impératif d'autonomie stratégique, la guerre en Ukraine implique nécessairement de réévaluer les orientations politiques fondamentales de l'Union européenne en matière agricole. Si la promotion d'objectifs environnementaux est nécessaire au regard des enjeux liés au changement climatique, elle doit se faire en cohérence avec les objectifs économiques, sociaux et géopolitiques du continent, qui requièrent la production d'une alimentation de qualité en quantité suffisante pour les Européens et le monde entier. Il n'est donc pas envisageable de défendre une vision décroissante de notre agriculture.

Dès le printemps 2020, certains acteurs du débat public faisaient part d'inquiétudes et d'objections. La Commission européenne les a ignorées, donnant priorité à l'exemplarité de l'Union en matière climatique, afin d'entraîner la communauté internationale. Depuis, plusieurs études universitaires indépendantes, notamment celles des universités de Kiel et de Wageningen, ainsi qu'une étude partielle réalisée par le propre centre de recherche de la Commission européenne, ont estimé que la mise en œuvre des deux stratégies précitées exposerait l'Union à un risque avéré de diminution de la production

agricole. Cette baisse attendue, dans des proportions de 5 à 20 %, voire davantage selon les filières, s'expliquerait par la chute des rendements des surfaces cultivées et du volume des récoltes, conjuguée à la diminution des revenus des producteurs.

Il s'ensuivrait également un fort recul des exportations européennes et surtout un développement des importations venant se substituer aux productions domestiques, devenues trop chères pour nombre de consommateurs : il s'agirait d'une substitution inédite de denrées produites selon le plus haut standard environnemental du monde par des productions importées, transportées sur des centaines de kilomètres, ne respectant pas nos normes exigeantes. Cette stratégie, évinçant des agriculteurs de nombreux territoires européens à l'heure d'un vaste renouvellement des générations, prend donc le risque d'aboutir à une désastreuse réduction du potentiel agricole européen, sans parvenir à réduire l'empreinte environnementale de l'alimentation du continent.

Dans un monde incertain, l'alimentation est facteur de paix et de stabilité : c'est pourquoi on ne peut envisager sereinement un déclin de la production agricole du continent sans mettre à mal notre autonomie stratégique, notre indépendance alimentaire et notre capacité à nourrir les autres continents.

La guerre en Ukraine oblige donc à débattre de la soutenabilité politique économique et sociale des objectifs du « Pacte vert ».

Cette proposition de résolution européenne vise précisément à demander un aggiornamento de la stratégie agricole de l'Union européenne qui apparaît désormais comme une priorité absolue : une remise à plat des deux stratégies dites « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité » est indispensable, au regard des impératifs d'autonomie stratégique et d'indépendance alimentaire de l'Union européenne.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le président Rapin vient de souligner, à la lumière de la guerre en Ukraine, l'urgence de lancer un débat public sur les conséquences agricoles du « Pacte vert ». Bien sûr, nos avis pourront diverger mais c'est aussi cela le travail parlementaire : discuter, débattre et faire valoir nos arguments.

Je souhaite, en préalable, évacuer un écueil dans lequel notre assemblée ne doit pas tomber. S'interroger sur la pertinence de la stratégie « De la ferme à la fourchette » dans le monde qui vient, c'est se poser la question de la vocation nourricière de notre agriculture. Se demander comment nourrir le monde à l'heure où 30 % des exportations mondiales de blé peuvent disparaître du jour au lendemain, ce n'est pas profiter d'un drame humain pour abandonner cyniquement des objectifs environnementaux. C'est tout simplement prendre ses responsabilités politiques pour concilier des impératifs, en rappelant que le développement économique ne s'oppose pas à l'atteinte d'objectifs environnementaux.

Pour les atteindre, plusieurs visions s'opposent : celle de la décroissance, qui a largement présidé à l'élaboration de la stratégie « De la ferme à la fourchette », pour qui la réduction de notre empreinte environnementale passe par une baisse de notre production, quitte à exporter nos problèmes environnementaux ailleurs en promouvant des importations alimentaires, sans jamais s'interroger sur les difficultés de production que pose le changement climatique dans de nombreux pays du Sud. À cette vision, que je ne partage pas, s'oppose une ambition qui croit en l'innovation, au progrès, à l'ingéniosité des hommes qui pourront, demain, sans réduire leur production, réinventer des manières de produire plus respectueuses

de l'environnement, permettant d'allier développement économique, environnemental et social au profit d'un vrai développement durable.

Avec cette résolution que nous vous présentons, nous vous proposons, en conscience, de prendre position dans ce débat. Cet engagement nous paraît nécessaire, non en raison du calendrier électoral – le débat n'est pas là – mais bien en raison du bouleversement colossal que la guerre en Ukraine va provoquer sur les marchés alimentaires mondiaux.

Dans un contexte où le secrétaire général des Nations unies, le président de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le président américain, la présidente de la Commission européenne, de nombreux chercheurs alertent sur une crise alimentaire mondiale inéluctable dans les mois à venir si tous les grands pays producteurs ne se mobilisent pas pour augmenter leur production agricole, notre débat sur la pertinence de la stratégie « De la ferme à la fourchette » est central.

Force est de constater, en effet, que malgré nos avertissements, la Commission européenne a fait preuve d'une extrême réticence, depuis le printemps 2020, à admettre publiquement le risque d'une diminution de plus de 10 % de la production agricole européenne due à l'application de cette stratégie. Réduire les intrants brutalement d'ici à 2030, sans s'interroger sur les alternatives à disposition, revient mécaniquement à réduire la production agricole européenne. Or, moins que jamais dans les conditions géopolitiques actuelles, nous ne pouvons envisager pareille perspective. À l'inverse, nous devons faire en sorte d'adapter la transition agroécologique pour la rendre compatible avec la souveraineté et l'autonomie alimentaire de l'Union européenne.

Avec cette proposition de résolution, nous vous proposons d'œuvrer en ce sens, en prenant une position claire.

Les quatre premiers considérants rappellent, au préalable, les principales données du problème. En résumé, « l'objet de la stratégie "De la ferme à la fourchette" consiste à décliner, d'ici à 2030, le « Pacte vert » à l'agriculture européenne, sur la base d'une diminution de 50 % de l'utilisation des pesticides et de ventes d'antibiotiques pour les animaux d'élevage, d'une baisse de 20 % de celle d'engrais et d'un quadruplement des terres converties à l'agriculture biologique ».

En outre, « la stratégie "Biodiversité" vise, quant à elle, à ce que 10 % de la surface agricole consiste en des particularités topographiques à haute diversité biologique, ce qui peut inclure un taux minimal de mise en jachère défini au sein des plans stratégiques nationaux en application de l'architecture de la nouvelle PAC ».

Dans ce contexte, « de nombreux acteurs politiques, économiques et sociaux européens » ont formulé des demandes insistantes, « à partir de l'été 2020, tendant à obtenir qu'une étude d'impact exhaustive soit présentée par la Commission européenne, pour mesurer les conséquences de cette stratégie ». Toutefois, le résultat de ces démarches concordantes n'a pas été à la hauteur de nos attentes, loin de là, car les études n'ont été publiées qu'a posteriori.

Leurs conclusions sont édifiantes : la Commission européenne s'est bornée à publier une étude très partielle au cœur de l'été 2021 qui témoigne, tout de même, d'une baisse de la production en raison de l'application des mesures prônées par lesdites stratégies. Les autres études publiées par des sources tierces, notamment celle du ministère de l'agriculture des États-Unis, celle de l'université de Kiel et celle de l'université de

Wageningen, mettaient en évidence « un risque avéré de diminution de la production agricole européenne dans des proportions de 10 % à 20 %, voire davantage suivant les filières et les scénarios étudiés ».

Face à cette problématique, la proposition de résolution ambitionne d'aller au cœur du sujet. Tout d'abord, en constatant que « la guerre en Ukraine représente un changement de paradigme dont l'Union européenne doit, dès à présent, tirer les conséquences dans de multiples domaines, en particulier ceux de l'agriculture et de l'alimentation, sauf à prendre le risque de ne pouvoir garantir par elle-même l'approvisionnement alimentaire des populations européennes, d'ici quelques années seulement ». Ensuite, en soulignant que le « nouveau contexte international implique de remettre au premier plan les objectifs de souveraineté alimentaire et d'autonomie stratégique pour l'Union européenne, dont le Sénat avait souligné toute la pertinence, par plusieurs résolutions européennes depuis 2017 ».

Plus précisément, notre proposition de résolution regrette, en particulier, « que l'avertissement représenté par la crise sanitaire de la covid-19 [...] n'ait entraîné qu'une prise de conscience très éphémère quant aux risques pesant sur l'approvisionnement en nourriture des citoyens européens et n'ait finalement pas infléchi la stratégie "De la ferme à la fourchette" ».

Nous constatons ensuite que « le "Pacte vert" et plus particulièrement les stratégies "De la ferme à la fourchette" et "Biodiversité" amplifient les effets de la réforme 2023/2027 de la PAC, au point d'équivaloir à une seconde réforme ». Nous constatons aussi que « les exigences environnementales accrues que le "Pacte vert" imposerait aux productions agricoles dégradent la compétitivité de l'agriculture européenne, et impliquent un surcroît inévitable d'importations alimentaires, dont le respect des normes de production agricoles requises en Europe n'est pas garanti en l'état actuel ».

Notre proposition de résolution juge « plus que jamais inopportune, dans les circonstances internationales actuelles, toute diminution forte de la production agricole européenne, qui placerait l'Union européenne à contre-courant des autres puissances agricoles ». En effet, il en résulterait un renchérissement des prix des produits agricoles et une baisse de production « qui serait inéluctablement compensée à due concurrence par des importations de substitution extra-européennes, ce qui alourdirait l'empreinte environnementale de notre alimentation, à rebours des objectifs du "Pacte vert" ». Au surplus, la « perte de production attendue [...] amplifiera la baisse des volumes disponibles sur les marchés alimentaires mondiaux et participera ainsi aux phénomènes d'inflation attendus ».

Le texte rappelle, en outre, « qu'une telle déstabilisation des marchés agricoles a abouti, il y a moins de dix ans, à des soulèvements populaires contre l'envolée du prix du pain dans le pourtour méditerranéen », alors que le prix du blé était très inférieur à celui que l'on connaît actuellement.

Au regard de ces éléments, nous proposons d'inviter l'Union européenne à « participer, à court terme, à l'effort alimentaire mondial pour limiter les effets de la crise ukrainienne sur les marchés mondiaux ». Cela nécessite « la mise en place d'une dérogation aux règles du verdissement » dès la campagne 2022, dans la mesure où certaines de ces règles « aboutiraient à une augmentation des surfaces non productives, en particulier un accroissement des mises en jachère ».



À moyen terme, la proposition de résolution demande à la Commission européenne « une nette inflexion de sa politique en matière agricole » pour enfin « consacrer à nouveau la PAC comme priorité géostratégique pour l'ensemble de l'Union européenne et de ses États membres et, le cas échéant, d'en tirer les conséquences financières ».

Enfin, notre proposition de résolution considère que des objectifs environnementaux ambitieux « peuvent être atteints autrement que par une réduction volontaire du potentiel productif agricole, en particulier par un effort substantiel dans l'innovation, la recherche, la modernisation des équipements agricoles et la diffusion plus rapide des nouvelles technologies auprès de plus grand nombre de producteurs ».

La proposition de résolution invite donc à « reconsidérer sans délai les termes des stratégies dites "De la ferme à la fourchette" et "Biodiversité", afin de les réorienter au service des objectifs de production agricole garantissant l'autonomie alimentaire et l'indépendance agricole de l'Union européenne ».

Tels sont les points saillants du texte que nous vous proposons d'adopter. Si nous nous réjouissons que la Commission européenne ait très récemment assoupli sa position sur la mise en jachère des terres productives, il ne s'agit cependant que d'une mesure technique : nous souhaitons, pour notre part, aller au-delà, en traitant ce sujet dans son ensemble.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre objectif se situe dans la droite ligne de la lettre que nous avons envoyée à la présidente de la Commission européenne. À la suite des échanges que nous avons pu avoir lors du Salon de l'agriculture, nous sommes d'autant plus convaincus qu'il nous faut agir, et vite.

M. Jacques Fernique. – Comme vous, nous estimons que la guerre en Ukraine hypothèque l'accès à l'alimentation, à la fois pour les Ukrainiens mais aussi pour le reste du monde. Les prix risquent d'augmenter de façon catastrophique.

En revanche, nous ne partageons pas les orientations de cette proposition de résolution. Faut-il, pour libérer le potentiel productif de l'agriculture européenne, suspendre les exigences environnementales ? Pour mon groupe, c'est non.

Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est limpide : pour parvenir à une agriculture durable, les mesures environnementales sont vitales. En effet, la productivité agricole diminue sous l'effet des dégradations environnementales. Le GIEC affirme que si rien n'est fait, un tiers des terres agricoles pourraient devenir impropres à l'agriculture d'ici à 2100. Il est indispensable de préserver des écosystèmes sains pour atténuer le choc climatique. Ce ne sont pas les réglementations environnementales qui pèsent le plus sur les rendements mais bien l'effondrement des pollinisateurs et la dégradation des sols. Le prix du blé a certes flambé, mais bien avant la crise ukrainienne : souvenez-vous du dôme de chaleur canadien, de la sécheresse en Amérique du Nord et au Kazakhstan !

Vouloir cultiver plus avec plus d'intrants ne fera que dégrader davantage la capacité productive des agrosystèmes. C'est pourtant la ligne que défend cette proposition de résolution. Avant même la guerre en Ukraine, vous estimiez que la stratégie du « Pacte vert » faisait fausse route, avec une décroissance annoncée, un recul des exportations, des productions bio coûteuses ouvrant la porte à des importations bas de gamme. Nous connaissons ces arguments.

Sur les 40 points de cette résolution, seuls sept ont trait à la guerre en Ukraine. Les 33 autres reprennent les propositions passées de la majorité sénatoriale. Vous voulez mettre en culture les jachères prévues par la PAC pour préserver la biodiversité. Mais cette mise en culture ne concernerait que 2 % des terres arables françaises avec un faible potentiel de production. Pour ce faire, vous seriez prêts à sacrifier des avancées environnementales et des espaces de biodiversité ! Avec une telle politique, ce serait autant d'intrants et d'engrais azotés de synthèse en plus, alors que leurs prix explosent. En outre, ces achats accroîtraient notre dépendance au gaz russe.

Cette proposition de résolution défend des solutions qui n'en sont pas : mon groupe ne la votera donc pas.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Comme vous, nous estimons que la crise ukrainienne aura des conséquences sur la capacité de divers pays, notamment au Moyen-Orient, à assurer leur approvisionnement en blé dans un futur proche. Pourtant, je ne suis pas à l'aise avec cette proposition de résolution. De nombreux considérants reprennent en effet ceux que vous avez formulés de longue date à l'encontre de la réforme de la PAC. Ainsi, vous estimez qu'en réduisant nos capacités de production agricole, nous importerions davantage de produits non vertueux, ce qui serait globalement néfaste à l'environnement. Mais ces débats, nous les avons déjà eus, notamment il y a quelques semaines lors de l'examen d'une proposition de résolution sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». On remet sur le métier le point d'équilibre auquel nous étions parvenus.

Nous avons le sentiment qu'il s'agit d'une réaction d'opportunité. Se pencher sur la question agricole maintenant, compte tenu de l'évolution de l'actualité, n'est pas à la hauteur des enjeux.

On pourrait réfléchir dans les prochains mois aux impacts agricoles et énergétiques des événements en Ukraine et aux conséquences que nous devrions en tirer, mais préparer en quinze jours un texte qui remet en cause ce que nous avons fait sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » me met mal à l'aise.

Nous ne pourrions donc vous suivre dans votre démarche.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le débat est libre, mais je ne peux vous laisser dire que nous avons utilisé l'opportunité que constitue la situation actuelle en Ukraine pour faire passer cette proposition de résolution.

**Mme Pascale Gruny.** – Très bien !

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous sommes dans l'urgence, mais également dans l'anticipation. Je suis d'accord pour faire un travail de long terme, mais la famine menace !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Rappelez-vous les propositions de résolution que nous adoptions en urgence il y a deux ans pour soutenir Nord Stream 2 !

Voilà ce qui arrive quand on travaille dans l'urgence...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Êtes-vous capable de me dire aujourd'hui combien de temps va durer le conflit en Ukraine ?

Il faut aussi savoir travailler dans l'urgence : la situation est grave !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis d'accord mais on ne doit pas travailler dans ces conditions.

**M. Jean-François Rapin, président.** – La stratégie « Farm to fork » devrait se traduire par une diminution de la production. Nous n'avons jamais eu de réponse de la Commission à nos demandes de clarification sur la productivité. Il a fallu que nous trouvions nous-mêmes des enquêtes réalisées par les Américains. On nous a caché des choses.

J'y insiste, le monde risque la famine demain !

**M. Yves Bouloux.** – Absolument !

**M. Laurent Duplomb.** – Je m'étais étonné, lors de l'examen le 24 février dernier de la proposition de résolution sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », de la teneur de nos interventions au vu de ce qui se passait le même jour : l'entrée en guerre de la Russie contre l'Ukraine.

Il n'est pas facile pour ceux qui agitent le drapeau rouge de penser qu'ils ont pu se tromper. Je ne dis pas qu'il ne faut pas mener une politique favorable à l'environnement. Mais pas une politique surréaliste de pénalisation permanente de toute activité pour protéger l'environnement !

Pendant des années, j'ai entendu dire que la PAC et les politiques nationales devaient contribuer à la montée en gamme de notre alimentation. Aujourd'hui, plus de la moitié des produits biologiques sont revendus en conventionnels parce qu'ils ne trouvent pas preneurs... C'est la réalité du marché actuel ! C'est comme si nous nous trouvions dans une voiture folle sans frein, sans feux, sans moteur qui va droit dans le mur : le crash est assuré.

D'autres pays réagissent avec force. Lorsque le conflit a éclaté, le gouvernement allemand a pris des décisions peu écologiques : ouvrir tous les ports de la Baltique à l'importation de gaz de schiste américain, alors que nous nous interdisons de faire quelque recherche que ce soit en Europe ; annuler la fermeture des centrales nucléaires, même si cette mesure n'a tenu que trois jours – mais la Belgique a, elle, pris la même décision.

Le dogmatisme nous a conduits à faire preuve d'une naïveté coupable. M. Fernique estime que l'inflation du prix des céréales pendant les huit mois précédant le conflit ukrainien s'explique par le réchauffement climatique, alors qu'elle découle en réalité d'un chaos mondial savamment orchestré. La Chine n'a eu de cesse pendant ces huit mois de se protéger, en important des volumes colossaux de blé, de soja, d'orge et de maïs.

Lorsque M. Jadot nous explique que, par fraternité et humanisme, les stocks mondiaux devraient être mis à disposition des quinze pays d'Afrique dépendant à plus de 50 % des importations russes et ukrainiennes, il oublie que la moitié des stocks de blé sont dans les mains de la Chine, qui n'est pas du tout prête à les céder. La Chine a des stocks qui couvrent plus de 90 % de sa consommation annuelle !

Idem pour l'énergie : la Chine a conclu un contrat supplémentaire avec la Russie le 4 février dernier pour plus de 10 milliards de mètres cubes de gaz.

De là à penser que ce pays était au courant de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il n'y a qu'un pas. Les Américains l'ont d'ailleurs dit !

Selon moi, la proposition de résolution européenne ne va pas assez loin. Il faut revoir la réforme de la PAC, les aides contracycliques, le mécanisme de régulation de l'offre pour l'adosser à une politique de stockage que l'on s'est évertué à tuer au cours des dernières années et éventuellement mettre en place des quotas pour favoriser la production et les exportations.

**Mme Pascale Gruny.** – Quel dommage qu'il ait fallu la guerre en Ukraine pour se rendre compte des difficultés qu'entraînera une baisse de la production agricole au vu des besoins mondiaux !

Je suis d'accord avec la proposition de résolution européenne. Les Européens que nous sommes se comportent vraiment comme de grands égoïstes. On va respirer un air sain et bien manger, tandis que les autres habitants du monde n'auront que ce qui reste, sans les mêmes normes environnementales. Est-ce cela l'Union européenne ?

L'Europe ne nous écoute pas. Nous devons mesurer les efforts faits par les agriculteurs depuis des décennies ! Il faut les accompagner dans les changements, mais en laissant du temps au temps... Si nous avons tous fait les mêmes efforts, on respirerait mieux ! Certains sont très écolos mais ne sont pas concernés : imposer des normes environnementales aux agriculteurs ne leur pose pas de problème. Mais ceux-ci sont de moins en moins nombreux et quand nous aurons tué la profession, nous n'aurons plus rien du tout ! Les agriculteurs doivent nourrir la planète, mais il ne faut pas oublier de leur donner les moyens de vivre.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Sur la forme, je suis surpris que cette proposition de résolution européenne arrive en débat sans qu'il y ait eu une grande concertation et sans que – et je parle là en mon nom propre – la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable y ait été associée. Nous aurions pu faire un travail conjoint puisque le texte évoque la biodiversité et le Green Deal, comme nous l'avons fait de manière très consensuelle sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

Je sais qu'une table ronde a été organisée par la commission des affaires économiques, le 15 mars dernier sur l'impact de la guerre en Ukraine sur le marché agricole et la souveraineté alimentaire, et qu'elle a donné une orientation. Néanmoins, cette précipitation me gêne. Nous devons faire confiance à l'Europe : elle est pragmatique, puisque la Commission européenne a pris un certain nombre de mesures le 23 mars dernier pour autoriser de façon dérogatoire et temporaire la mise en culture de 4 millions d'hectares qui devaient être exclus de la production pour une mise en jachère ou réservés compte tenu de leur impact écologique. L'Union européenne a aussi prévu une enveloppe de 500 millions d'euros pour aider les producteurs.

Sur le fond, nous sommes conscients de l'urgence alimentaire dans un certain nombre de pays extrêmement dépendants du blé russe ou ukrainien. Mais on constate que les crises sont révélatrices de dysfonctionnements de nos systèmes d'organisation. Sur le plan industriel, la Covid nous a fait prendre conscience que notre souveraineté avait des limites dans le contexte d'une économie mondialisée externalisant vers des pays à bas coût des productions à faible valeur ajoutée ou concentrant sur certains lieux hyperspécialisés d'Asie la fabrication de produits de haute technicité, comme les composants électroniques. La crise

remet en cause le modèle d'une agriculture productiviste et mondialisée, soumise à des marchés spéculatifs. Elle révèle la fragilité de notre souveraineté alimentaire.

La guerre en Ukraine aura un impact important sur l'approvisionnement en blé des pays extrêmement dépendants. Je fais confiance à l'Union européenne pour prendre des mesures temporaires dérogatoires qui soient adaptées. Il faudra peut-être aussi agir dans le cadre des discussions à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Rendre la stratégie agricole européenne "De la ferme à la fourchette" responsable d'une future amplification de la crise me semble être un raccourci quelque peu fallacieux : il peut servir d'effet d'aubaine à ceux qui contestent les orientations européennes.

N'oublions pas que cette stratégie réserve une place importante à la sécurité alimentaire en Europe. Notre sécurité alimentaire peut être remise en cause par une multitude d'autres facteurs : le non-renouvellement des générations agricoles ; l'augmentation régulière des terres agricoles soustraites à l'alimentation au profit de cultures destinées à la production de carburant ou d'énergie ; les mutations de terres agricoles entre filières. Par exemple, les transformateurs de la filière lait normande manquent à l'heure actuelle de matières premières à valoriser.

Sans remettre en cause la stratégie et les orientations de l'Union européenne, il sera peut-être nécessaire de prendre des mesures conjoncturelles : je fais confiance à l'Europe. Il ne faudrait pas couper la branche sur laquelle on est assis : d'où la nécessité de poursuivre une exigence forte en matière, à la fois, de protection de l'environnement, de qualité des aliments et de santé publique.

Je voterai contre la proposition de résolution.

**M. Pierre Cuypers.** – Je suis heureux que cette proposition nous soit présentée dans des délais aussi rapides.

Il faut mesurer la fragilité et l'urgence de la situation. Notre faiblesse de réactivité au niveau européen est affligeante. La situation actuelle est dramatique : les volumes de stocks sont au plus bas, les prix sont élevés alors même qu'il s'agit de récoltes antérieures. On ne parle pas encore de la récolte à venir, d'autant que le gel peut détruire les productions et que l'absence de pluie peut en réduire le volume.

J'aurais souhaité que soit ajouté dans cette proposition un point sur les coûts de production : si nous ne sommes pas capables de produire à des coûts compétitifs, harmonisés au niveau européen, nous serons dans une situation encore plus grave demain. Nous devons réarmer nos outils de production agricole pour faire des biocarburants, de l'alimentation, de la chimie, des fertilisants dont le coût de production a été multiplié par quatre ou cinq. Dans mon département, des fertilisants ne seront pas utilisés parce qu'ils ne sont pas disponibles ou que leur coût trop élevé conduirait à produire à perte.

J'espère que la récolte de 2022 nous donnera satisfaction. Pour le moment, nous avons raison de nous inquiéter et de réagir tout de suite.

**M. Daniel Gremillet.** – Avec cette proposition de résolution européenne, nous ne sommes pas dans une réaction d'opportunité : nous faisons preuve de responsabilité. La sécurité alimentaire n'est pas gravée dans le marbre : elle est, on s'en rend compte, très fragile. L'agriculture s'inscrit dans un temps long. Beaucoup avaient oublié les risques. À

l'école primaire, on nous apprenait que l'Ukraine était le grenier à grains de l'Europe : cette réalité historique est toujours bien réelle. Nous avons déjà alerté sur le danger de voir l'Europe baisser les bras en termes de souveraineté alimentaire. La forêt et l'agriculture sont deux surfaces en capacité de reproduction : ce sont des ressources inépuisables et je fais confiance aux nouvelles technologies pour permettre de relever les défis environnementaux. On voit bien que les pratiques évoluent en fonction des connaissances.

Nous sommes face à un défi alimentaire : il est incroyable de parler de chèques alimentaires en 2022. Aujourd'hui, 30 % des ménages font leurs courses à l'euro près. On parle de précarité énergétique. Un rapport a été remis en 2021 sur la méthanisation, la production de gaz vert sur notre territoire. Il faut apporter des réponses qui satisfont avant tout les besoins de nos concitoyens mais qui permettent aussi de relancer des productions industrielles abandonnées.

La surface agricole et forestière doit être la plus productive possible tout en respectant la biodiversité, souvent sauvegardée par la présence de l'homme et les cultures.

Je soutiens complètement la proposition de résolution européenne. Je trouve même que les alinéas 35 et 36 ne vont pas assez loin car les conflits nécessitent d'utiliser au mieux les surfaces agricoles et forestières de nos territoires.

Enfin, il faut revenir à la réalité : nous avons la chance que l'ensemble des productions mises sur le marché par les agriculteurs et les entreprises correspondent aux exigences sociétales des Français et des Européens. Lorsqu'on parle de montée en gamme, c'est en termes non pas de qualité – la sécurité alimentaire est apportée par les services de l'État à qui je rends hommage, et il serait bien qu'ils aient la même exigence pour les produits d'importation –, mais de respect des cahiers des charges s'agissant des conditions de production. Une telle montée en gamme a atteint ses limites puisqu'elle induit des contraintes et des coûts de production pour les agriculteurs qui ne sont pas couverts par l'augmentation des prix. Par ailleurs, cette exigence ne permet pas à un certain nombre de familles de se nourrir correctement.

Nous avons une obligation de réaction : c'est ce que nous faisons avec cette proposition de résolution. Je remercie les présidents des deux commissions, car ce texte permet au Sénat d'afficher sa responsabilité à un moment historique, que personne n'aurait pu imaginer. Nous avons déjà alerté sur la situation de crise que pouvait engendrer la stratégie « De la ferme à la fourchette » – une crise amplifiée par la guerre. Nous devons apporter une vision de long terme, parce que, j'y insiste, l'agriculture, c'est du temps long.

**M. Patrick Chauvet.** – Il aura fallu la Covid-19 et cette guerre dont on souhaite tous et toutes qu'elle se termine au plus vite pour se souvenir que l'agriculture a une vocation nourricière et alimentaire. Il ne s'agit pas d'une question d'opportunité et il faut d'ailleurs essayer de se déconnecter de la conjoncture pour examiner cette question qui est structurelle.

Je remets en cause en l'espèce la stratégie européenne « De la ferme à la fourchette ». N'ayons pas la mémoire courte : dans les années 1990, des jachères de 5 à 10 puis à 15 % ont été mises en place. Un taux de 15 % en macroéconomie, c'est à tomber à la renverse ! En même temps, l'Amérique du Sud déforestait d'autant... Le bilan environnemental, si l'on sort de nos frontières européennes, n'est pas très heureux.

L'OMC et la stratégie du flux tendu constituent également un sujet. En économie, on dit que les stocks coûtent cher, mais regardez ce que nous coûte aujourd'hui le flux tendu... Il faut savoir financer des stocks. La Chine, en faisant fi des recommandations de l'OMC, a fait de larges stocks, parce qu'elle a connu les famines il y a encore pas si longtemps.

Se posent aussi des enjeux géopolitiques. Le réchauffement climatique a des conséquences encore plus dures dans les pays pauvres. L'Europe, qui a la chance d'avoir un potentiel agronomique fort, a une responsabilité en la matière.

Arrêtons d'opposer économie et environnement : les deux peuvent être pris en compte. Il faudrait aussi remettre de l'humain dans la question alimentaire. La petite musique de l'autonomie, de l'autosuffisance, de la baisse des intrants qu'on entend parfois est assez égoïste : d'un point de vue géopolitique, on sait que les pays qui n'auront pas l'autosuffisance alimentaire « généreront » soit des conflits, soit des flux migratoires importants.

Le réchauffement climatique entraîne des conséquences aussi chez nous. La France a la chance d'avoir un littoral plus épargné que d'autres par les effets du réchauffement, mais la situation est terrible dans certains pays. La Tunisie connaît déjà des problèmes alimentaires : quand il fait 48 degrés pendant plusieurs semaines, il n'y a plus rien. On ne peut pas ne pas réagir !

Je suis très favorable à la proposition de résolution. Le sujet mérite peut-être un débat plus large, mais il y a urgence.

Nous souhaitons tous que la guerre s'arrête le plus vite possible, mais je ne voudrais pas que cette réflexion fasse aussitôt « pschitt ». Car elle reviendra sous d'autres formes, par le biais soit d'incidents climatiques, soit de conflits.

**M. Bernard Buis.** – Face aux nouveaux enjeux géopolitiques que nous subissons, la stratégie « Farm to fork » est clairement critiquée par de nombreux responsables politiques. Pour autant, il me semble important de ne pas remettre en cause les objectifs ambitieux en faveur d'une transition agroécologique à l'échelle de l'Europe.

Certes, alors que la guerre est à nos portes, on peut s'interroger sur une philosophie agricole consistant à faire baisser notre production et augmenter nos importations. Ainsi, la proposition de résolution européenne qui nous est soumise vise dans son alinéa 40 à reconsidérer sans délai les termes de la stratégie « De la ferme à la fourchette » pour redonner la priorité aux objectifs de production agricole.

Si j'entends parfaitement les craintes relayées par cette proposition de résolution, le ministre, auditionné par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale vendredi dernier, a été clair : il faut maintenir l'objectif d'opérer une transition agroécologique en Europe.

Du reste, cette transition doit être complémentaire d'une stratégie de résilience et d'indépendance. Cette stratégie a été réaffirmée par le plan d'investissement « France 2030 » et l'initiative « France Relance ». Beaucoup d'investissements sont déployés massivement dans les engrais, la recherche et développement, et la méthanisation dans les élevages.

Dans le contexte géopolitique actuel particulièrement troublé, il faut désormais y adjoindre des objectifs de production à l'échelle européenne et d'investissement pour limiter

notre dépendance s'agissant des engrais et des protéines. Ces enjeux sont poursuivis par le Gouvernement, et en particulier par le ministre de l'agriculture, qui n'a pas attendu cette proposition de résolution pour agir.

Au final, nous sommes assez partagés sur la finalité d'une telle proposition.

Sur la forme, nous nous interrogeons sur un tel texte dont de nombreux considérants ont été pris en compte par le Gouvernement. Certains d'entre eux trahissent une forme d'opportunité de la part de leurs auteurs : je pense par exemple à l'alinéa 26.

Sur le fond, nous sommes sceptiques sur quelques recommandations rétrogrades qui remettent en cause les exigences environnementales du « Pacte vert ». Nous devons en effet maintenir notre appareil de production, voire produire plus pour assumer notre mission nourricière mais sans tendre aveuglément les bras à la philosophie productiviste, dénuée de toute exigence environnementale comme au bon vieux temps des Trente Glorieuses.

Par conséquent, nous voterons contre cette proposition de résolution.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Sur la forme, nous examinons aujourd'hui une proposition de résolution européenne qui nous a seulement été transmise en début de semaine, sans aucune concertation ni volonté d'associer plus largement, notamment au sein de notre commission des affaires économiques. Je suis étonné de la tournure de certaines phrases utilisées, qui semble assez caricaturale. Vous évoquez notamment une vision décroissante de la stratégie agricole européenne : nous n'avons pas dû lire les mêmes documents !

Sur le fond, sans nier les conséquences de la guerre en Ukraine sur le monde agroalimentaire et l'autonomie alimentaire, il me semble important que ce conflit ne serve pas de prétexte pour revenir en arrière sur les rares avancées environnementales européennes et qu'il ne soit pas un « pont d'or » pour l'agriculture ultra-productiviste.

Face aux crises successives que nous traversons, nous avons besoin de solutions de court terme et d'un changement de modèle à plus long terme.

À court terme, il existe d'autres réponses qui ne constituent pas des retours en arrière environnementaux : la redirection des aides de la PAC vers les filières les plus touchées, la réduction temporaire de la production de biocarburants et la réinstauration des stocks alimentaires.

À plus long terme, comme tentait très modestement de le faire la stratégie « De la ferme à la fourchette » qui est décriée dans la proposition de résolution, il faut associer les améliorations environnementales à la priorité d'une autonomie alimentaire.

Au lieu de critiquer les quelques avancées européennes, profitons de cette période de crise pour prendre conscience de la nécessité d'aller vers un modèle agroalimentaire et agricole plus durable, plus résilient, qui nous permettrait de produire plus localement avec des produits de meilleure qualité.

Les réponses à l'urgence climatique et à la souveraineté alimentaire ne sont pas incompatibles : elles sont au contraire des leviers de développement pour faire évoluer notre agriculture.

Notre groupe ne votera pas la proposition de résolution.



**M. Alain Chatillon.** – La France est passée de 10 milliards d’euros d’exportations il y a cinq ans à 3 milliards aujourd’hui. Nous n’avons plus que 320 000 agriculteurs, dont 30 % ont plus de 50 ans. Nous laissons entrer des milliers de tonnes de produits agricoles des États-Unis et du Canada sans contrôles, pendant qu’on impose des normes très importantes à nos agriculteurs. Il faudra aborder ce point rapidement.

S’agissant des 4 millions d’hectares de jachère que l’on pourrait utiliser pour produire des céréales, soyons clairs : ce n’est pas au mois d’avril qu’on va planter du blé !

Par ailleurs, on peut s’interroger sur l’unité européenne quand on voit que les Allemands vont acheter 35 avions F-35 aux États-Unis, en ignorant Airbus. Je suis favorable à la proposition de résolution, mais il faudrait la renforcer pour demander aux Allemands de coopérer avec l’Europe plus qu’avec d’autres pays.

Je ne suis pas contre le bio – j’ai travaillé 38 ans dans l’agroalimentaire. Je dis simplement qu’aujourd’hui, il faudrait davantage d’unité européenne. Je prendrai l’exemple du dossier Siemens-Alstom, sujet sur lequel j’ai rédigé un rapport avec un de mes collègues. Il est regrettable de ne pas avoir créé le premier opérateur européen, comme on a su le faire avec Airbus. La Commission européenne joue-t-elle son jeu au bon moment ? Il faudrait peut-être revoir le système des réglementations et d’application de celles-ci.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – La proposition de résolution vise bien à répondre et à s’adapter aux conséquences durables de la guerre sur la souveraineté alimentaire. Quand on regarde l’état des infrastructures aujourd’hui en Ukraine, on sait très bien qu’il faudra de longs mois, voire un certain nombre d’années, pour reconstituer l’appareil productif. Compte tenu des impacts géopolitiques de cette guerre, la donne des relations commerciales et de l’approvisionnement en sera bouleversée pour des temps assez longs.

L’un de nos collègues affirmait qu’il fallait faire confiance à l’Europe. Mais l’Europe, c’est aussi nous ! Il en va de notre responsabilité de nous préoccuper de la manière dont l’Union va réagir face à ces nouveaux éléments. Si nous tardons trop, je m’interroge sur les conséquences d’une famine d’un point de vue évidemment humain, mais également géopolitique, avec le risque de déstabilisation des objectifs que nous avons fixés en matière de lutte contre le changement climatique.

Notre responsabilité consiste à nous adapter au nouvel ordre du monde, à tout le moins en matière alimentaire.

Nous soutiendrons cette proposition de résolution.

**Mme Florence Blatrix Contat.** – La proposition de résolution me pose problème parce qu’elle ne distingue pas le court terme du long terme.

À court terme, il faudra faire face aux risques de pénurie. Mais à long terme, le réchauffement climatique accroîtra ces pénuries et la dépendance de certains pays. Il ne faut pas revenir à la baisse les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique ; on ne doit pas revenir à des méthodes plus productivistes. Or, il me semble que c’est le sens dans lequel va cette proposition de résolution.

Les objectifs initiaux de diminution des pesticides doivent être conservés. Il faut prévoir la résilience de notre modèle à long terme. Nous devons aussi accompagner les pays

complètement dépendants de la Russie et de l'Ukraine pour leur approvisionnement en céréales afin qu'ils réduisent leur dépendance : c'est indispensable pour éviter les conflits.

Permettez-moi de résumer mon propos en poussant un cri du cœur : « Ne changeons pas de paradigme ! ». Il faut peut-être un changement de stratégie à court terme. Mais nous devons lutter contre le réchauffement climatique et notre agriculture doit s'y adapter.

Enfin, je souligne que le gaspillage alimentaire représente le tiers de la production agricole. Là aussi, il y a beaucoup à faire.

**M. Serge Mérillou.** – Cette proposition de résolution me met très mal à l'aise parce qu'elle est trop radicale et qu'elle n'a pas fait l'objet d'une concertation à la hauteur de son importance. Autant je comprends la nécessité d'augmenter la production alimentaire pour nourrir les populations, notamment les populations les plus fragiles dans les pays du pourtour méditerranéen et donc de s'affranchir temporairement des règles de soutien à la biodiversité contenues dans la stratégie « De la ferme à la fourchette », autant je ne souhaite pas que la guerre en Ukraine soit l'occasion ou l'opportunité de remettre en cause durablement le rôle et la place de l'agriculture dans la lutte contre le réchauffement climatique et le maintien de la biodiversité. Cela me paraît dangereux, parce que le réchauffement climatique aura, dans les années à venir, des conséquences très dures.

Je réitère la demande d'un débat sur le CETA (Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada), sujet pour lequel des engagements ont été pris.

**M. Jean-Michel Arnaud.** – Une erreur politique aurait été de ne pas se prononcer, au travers de cette proposition de résolution européenne, sur la question de la souveraineté alimentaire de l'Europe, un sujet issu, à la fois, de la crise de la Covid et de la situation en Ukraine. C'est la raison pour laquelle je voterai ce texte.

Néanmoins, il ne faudrait pas que la rudesse de certaines formules donne le sentiment que nous sommes contre l'Europe. L'Union a été capable ces dernières semaines et ces dernières années, à l'occasion des crises traversées, de surprendre, avec des propositions en rupture avec l'idéologie que nous connaissons, et de s'adapter à l'urgence.

Cette proposition de résolution européenne nous permet aussi de faire un geste à l'égard des territoires : nos agriculteurs souffrent et se posent des questions vitales, dans tous les sens du terme. La Haute Assemblée doit montrer aux agriculteurs qu'elle ne les abandonne pas : nous sommes derrière eux pour les accompagner dans les nécessaires transitions.

Enfin, il est important de ne pas envoyer de signaux contradictoires – certaines formules radicales de la proposition de résolution s'opposent aux efforts mis en œuvre par les agriculteurs en matière de transition écologique. Il faut maintenir un effort de haut niveau en la matière et ne pas trop lâcher la bride.

Malgré ces faiblesses de la proposition de résolution, il me semble nécessaire de l'adopter pour envoyer un signe fort à l'Union européenne et à la Commission à l'occasion des crises que nous vivons.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Nous avons tous lu le rapport du GIEC. Certes, nous devons être vertueux, mais également réalistes. La France représente aujourd'hui 0,8 % des émissions de CO2 et l'Europe 9 %, contre 28 % pour la Chine et 15 % pour les États-Unis.

Les pays européens font partie de ceux qui mettent en œuvre le plus de normes de réduction de CO2. Les autres pays ne font pas du tout les efforts nécessaires pour réduire leurs émissions. C'est la double peine pour nos agriculteurs : non seulement on veut réduire nos émissions, mais en plus on s'applique des normes que les autres pays n'appliquent pas...

J'ai été choqué de voir que des irresponsables en France avaient bloqué un train et jeté 1 500 tonnes de blé au bord d'une voie ferrée, alors que 3 ou 4 millions de réfugiés d'Ukraine vivent dans la misère totale et souffrent de la faim.

Je le redis, nous devons certes être vertueux, mais surtout réalistes par rapport à l'urgence de la situation de ces populations en détresse.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – J'ai écouté avec attention les positions des uns et des autres. En effet, l'urgence de la situation nécessite une réaction urgente de notre assemblée. Je le redis, il n'y a pas de contradiction entre la production et des objectifs environnementaux ambitieux, qui constituent une absolue nécessité. Simplement, les politiques qui nous sont proposées aujourd'hui au niveau européen traduisent une erreur de méthode, sur laquelle cette proposition de résolution européenne attire l'attention.

Le développement durable que nous attendons tous, c'est le développement environnemental mais aussi social. Comme l'a dit Patrick Chauvet, nous ne pouvons pas nous contenter d'avoir une vision hexagonale, voire européenne de ces questions.

L'alinéa 38 de notre proposition de résolution rappelle que « les objectifs environnementaux peuvent être atteints autrement que par une réduction volontaire » : c'est le principe de l'appareil productif, et la question de la méthode sur laquelle nous attirons l'attention. L'alinéa 40 rappelle, je souhaite le préciser, ni plus ni moins qu'une demande formulée par le Président de la République lui-même : la nécessité de reconsidérer les termes des stratégies « afin de redonner priorité aux objectifs de production agricole garantissant l'autonomie et l'indépendance alimentaire ».

**M. Jean-François Rapin, président.** – À la suite de la demande de Pierre Cuypers, je propose d'ajouter un alinéa 34 bis ainsi rédigé : « Plaide en faveur de la mise en place de mesures endiguant l'augmentation des coûts de production ; ».

*À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat.*



*Mardi 12 avril 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) en Hongrie du 1er au 4 avril 2022 – Communication de M. Jean-Yves Leconte**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre pays est naturellement focalisé sur les résultats du premier tour des élections présidentielles qui s'est déroulé dimanche. Notre commission n'oublie pas pour autant que d'autres scrutins importants se déroulent aussi chez nos voisins : ainsi, des élections législatives se sont tenues il y a dix jours en Hongrie, pays dont l'évolution préoccupe particulièrement l'Union européenne. Le surlendemain des élections, la Commission européenne a d'ailleurs annoncé une prochaine mise en demeure de la Hongrie, augurant de l'activation du nouveau mécanisme de conditionnalité, qui permet de suspendre le versement des fonds européens en cas de violations de l'État de droit portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Ce scrutin a été largement remporté par le Fidesz, le parti de Victor Orban, le premier ministre en place, qui s'achemine ainsi vers son quatrième mandat. Notre collègue Jean-Yves Leconte a participé à la mission d'observation électorale envoyée dans ce pays par l'assemblée parlementaire de l'OSCE (AP-OSCE). Il nous propose de nous rendre compte de cette mission.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Compte tenu de la remise en cause des principes fondateurs de l'Union par la Hongrie, en particulier concernant la situation de l'État de droit, l'absence de pluralisme des médias et la corruption cette mission d'observation électorale était importante. Je vous renvoie d'ailleurs au rapport que Jean Bizet, André Gattolin et moi-même avons réalisé au nom de la commission des affaires européennes, à la suite de notre déplacement de septembre 2020.

Le Parlement hongrois, monocaméral, est composé de 199 membres : 106 sont élus dans des circonscriptions au suffrage majoritaire à un tour, 93 à la proportionnelle, selon un principe de « compensation ». Chaque électeur disposait donc de deux bulletins à l'occasion des élections législatives, plus un troisième pour un référendum qui était organisé concomitamment.

La majorité de l'opposition (socio-démocrates, écologistes, libéraux et extrême droite du Jobbik) avait désigné un candidat unique au terme d'une primaire, M. Marki-Zay, un libéral-conservateur.

A quelques semaines du scrutin, nous pensions qu'une victoire de l'opposition était possible et, à quelques jours du scrutin, que le Fidesz resterait en place, mais sans majorité constitutionnelle. Mais cela n'a pas été le cas, le Fidesz obtenant finalement 54 % des voix, contre 34 % seulement pour la coalition « Unis pour la Hongrie ». « Notre Patrie », un autre parti d'extrême droite, entre au Parlement avec 6 % de suffrages. Quant au parti humoristique « Le chien à deux queues », il obtient 3 % des voix.

Viktor Orban a utilisé jusqu'au bout la solidarité affichée de l'opposition avec l'Ukraine, l'accusant de vouloir y envoyer les soldats hongrois. Il a largement insisté sur les problèmes de pouvoir d'achat, présentant l'accès au gaz russe comme une garantie contre les risques que la guerre en Ukraine faisait peser sur la Hongrie et soulignant que l'opposition amènerait la Hongrie dans la guerre. Après sa victoire, il a clairement classé Zelensky parmi les ennemis de la Hongrie.

Les Hongrois semblent avoir oublié 1956, et la coalition de l'opposition était sans doute également trop disparate pour pouvoir rassembler face à Orban et porter un message clair et rassurant dans cette période anxiogène.

Je me suis rendu dans l'Est du pays, très pauvre, avec un député allemand écologiste, également membre de l'AP-OSCE, Robin Wagener.

Nous avons observé un processus électoral cohérent, correctement suivi, mais aussi un véritable matraquage du pouvoir en place dans les médias, sur internet et dans la rue. Les affiches en faveur des candidats de l'opposition ne représentaient pas plus de 10 % de l'ensemble des panneaux et il était impossible d'allumer la télévision ou de lancer une vidéo sur un ordinateur sans voir une publicité pour le Fidesz ou contre l'opposition.

Des représentants de l'opposition étaient systématiquement présents dans les bureaux de vote, mais ils étaient très timides, sur la réserve, contrairement à ce que nous pouvons couramment observer dans d'autres pays.

L'OSCE a émis un certain nombre de remarques sur cette élection.

Premièrement, le référendum organisé en même temps que les élections fut un moyen de publicité supplémentaire pour le pouvoir en place. Les quatre questions suivantes étaient en effet posées aux électeurs : approuvez-vous l'enseignement de l'orientation sexuelle aux enfants mineurs dans les institutions scolaires publiques sans le consentement parental ? Approuvez-vous la promotion de traitements de changement de sexe pour les mineurs ? Approuvez-vous la présentation sans restriction aux mineurs de contenus médiatiques à caractère sexuel qui pourraient affecter leur développement ? Approuvez-vous la présentation aux mineurs de contenus médiatiques portant sur le changement de sexe ? Les électeurs du Fidesz ont globalement répondu « non » aux quatre questions, mais beaucoup d'électeurs ayant rendu un bulletin nul, le référendum n'a pu être validé faute d'un nombre suffisant de voix.

Deuxièmement, dans les médias, 50 % du temps de parole a été accordé au Gouvernement, 5 % au Fidesz contre 43 % consacrés à l'opposition, mais cela comprenait principalement des commentaires négatifs sur celle-ci. Un maximum de 5 % de temps de parole a été réellement accordé aux représentants de l'opposition.

Troisièmement, le contrôle des comptes de campagne a été à la fois partiel et partial, ce qui remet en cause l'égalité devant le suffrage.

Quatrièmement, le Gouvernement et ses agences représentent en Hongrie un volume d'annonces publicitaires plus important que la somme des cinq premiers annonceurs privés, ce qui porte atteinte à la liberté des médias, faute de financement. Il n'y a plus vraiment de médias indépendants en Hongrie.

Cinquièmement, on constate une très faible représentation des femmes, même si pour la première fois de son histoire, la Hongrie comptera bientôt une présidente de la République, Katalin Novak, ancienne présidente du groupe d'amitié parlementaire avec la France.

Enfin, sixièmement, les filets sociaux mis en place par le Gouvernement depuis quelques années, notamment l'équivalent du revenu de solidarité active (RSA), ont été utilisés comme un moyen de contrôle et d'orientation clientéliste.

Il n'y a jamais eu de débat entre Viktor Orban et un représentant de l'opposition depuis 2006

En conclusion, et cela vaut pour notre pays à quelques jours du second tour d'une élection présidentielle où une candidate se réclame de la même inspiration que le Fidesz, il peut être constaté que, lorsque des pans de l'État de droit tombent, des points de non-retour sont franchis. Il est ensuite difficile de maintenir un équilibre des chances entre les formations politiques ce qui rend l'alternance politique très difficile. La démocratie est alors atteinte durablement

Selon une vision optimiste, on peut penser que les Hongrois, dans la situation inquiétante actuelle de guerre en Europe, ont choisi la stabilité. Une version plus pessimiste estimerait qu'ils ont choisi le candidat qui leur promettait la paix, le pouvoir d'achat et le gaz « quoi qu'il en coûte » pour le respect des valeurs et de la solidarité européenne.

La Hongrie bénéficiant jusqu'à présent de beaucoup de fonds communautaires, Viktor Orban a toujours eu intérêt au maintien de son pays dans l'Union européenne pour assurer ce flux. Mais si les mécanismes de conditionnalité venaient diminuer ou interrompre les versements, il pourrait revoir sa position, d'autant qu'il ne peut plus vraiment compter sur la solidarité de la Pologne face à Bruxelles depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine. Le front « Varsovie-Budapest » face à Bruxelles sur les questions d'État de droit est très fragilisé. Le groupe de Visegrad ne sera plus ce qu'il était. En conclusion, lors de ce scrutin, le processus de vote a donc été formellement respecté, avec des armes inégales entre les forces politiques. Et le résultat des élections peut avoir des conséquences sur l'appartenance de la Hongrie à l'UE. C'est un risque qu'il ne faut pas négliger.

**M. André Gattolin.** – J'avais déjà constaté ce contrôle des médias par la propriété ou la régie publiques, lors de mon déplacement avec notre ancien collègue, Jean Bizet, il y a deux ans. On constate toujours un contraste entre le grand Budapest, pro-européen, et le reste du pays.

Le résultat du vote des Hongrois de l'étranger est également intéressant : ce sont tout de même plus de deux millions de personnes, qui vivent notamment en Roumanie et en Slovaquie, pour un pays de dix millions d'habitants. C'est une innovation d'Orban d'avoir permis aux Hongrois de l'étranger de voter même s'ils ne payent pas d'impôts à la Hongrie. Quels sont les résultats de l'élection parmi cette population ? Comme c'est un vote par correspondance, y a-t-il des soupçons de tricherie, comme récemment pour les Roumains de l'étranger ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je n'ai pas d'information particulière sur le vote des Hongrois de l'étranger.

Il s'agit, pour l'essentiel, de personnes qui n'ont pas quitté volontairement la Hongrie, mais ont subi les évolutions de frontières après la Seconde Guerre mondiale. De fait, la citoyenneté ne réside pas seulement dans le paiement des impôts.

**M. André Gattolin.** – Pour avoir participé à des missions d'observation électorale en Bulgarie pour l'AP-OSCE, j'ai le sentiment que l'on ne s'intéresse pas suffisamment au vote des citoyens de l'étranger, qui a souvent lieu en décalé et par correspondance.

Je voudrais aussi souligner qu'en 2024, Orban sera, après Angela Merkel, le deuxième dirigeant politique européen à présider à deux reprises le conseil de l'Union européenne. Ce sera difficile si la Hongrie est en même temps mise en cause pour des violations de l'État de droit.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le matraquage que je décrivais révèle un vrai manque d'équité entre forces politiques. Le vote des ressortissants à l'étranger est en effet parfois plus facilement manipulable, mais il y a aussi de vraies distorsions au sein même du pays, notamment dans l'Est, où ma mission m'a conduit, et dont les infrastructures ne semblent pas avoir bénéficié des fonds européens, contrairement à la Pologne.



## Justice et affaires intérieures

### **Instrumentalisation des migrants et code frontières Schengen (conformité des textes COM(2021) 890 final et COM(2021) 891 final au principe de subsidiarité) – Communication de MM. Jean-Yves Leconte et André Reichardt**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Les deux points suivants de l'ordre du jour de notre réunion résultent du travail du groupe « subsidiarité » de notre commission. Lors de ses dernières réunions, il a identifié deux sujets méritant une expertise approfondie des rapporteurs concernés : les propositions de la Commission européenne relatives à la réforme de l'espace Schengen et celle relative au renforcement du réseau de transport européen.

Sur le premier point, nous allons entendre Jean-Yves Leconte et André Reichardt présenter l'analyse qu'ils ont faite de la conformité au principe de subsidiarité de deux textes qui nous sont soumis : l'un sur l'instrumentalisation des migrants, l'autre sur le code frontières Schengen.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Lors de sa réunion du 30 mars dernier, le groupe de travail « subsidiarité » de notre commission a considéré pertinent d'approfondir l'examen de deux textes présentés par la Commission européenne à la fin de l'année 2021, dans le cadre de ce que l'on peut appeler un « paquet Schengen » :

- d'une part, la proposition de règlement COM (2021) 890 final visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile ;

- d'autre part, la proposition de règlement COM (2021) 891 final modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

Pour y voir plus clair, nous avons eu des échanges avec la direction des affaires européennes et internationales du ministère de l'intérieur et avec la directrice générale sur la migration et les affaires intérieures de la Commission européenne, Mme Monique Pariat, que nous voulons remercier pour sa disponibilité.

Je laisserai André Reichardt présenter notre analyse sur la révision du « code frontières Schengen ». Je vais quant à moi vous présenter nos conclusions sur le texte relatif à l'instrumentalisation des migrants. Mais d'abord, je voudrais très brièvement rappeler le contexte dans lequel s'inscrivent ces propositions et émettre quelques observations de fond sur l'ensemble de la réforme.

L'espace Schengen est un espace de libre circulation sans frontières intérieures qui regroupe 26 États européens et une population d'environ 400 millions d'habitants. Ses règles de fonctionnement ou « acquis Schengen » sont à la fois des règles de libre circulation intérieure, de surveillance des frontières extérieures, de coopération policière et judiciaire ainsi que de fonctionnement du système d'information Schengen (SIS II). Ces règles étaient d'abord fondées sur une logique intergouvernementale, avec l'accord de Schengen de 1985 et sa convention d'application, entrée en vigueur le 26 mars 1995 ; elles ont ensuite été intégrées au droit de l'Union européenne avec la mise en place du « code frontières Schengen » en 2006.

Ce code a été ensuite modifié à plusieurs reprises, en particulier pour autoriser la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles. J'ajoute qu'un mécanisme d'évaluation de l'acquis Schengen a été mis en place pour garantir une coopération optimale entre les États participants et identifier les points faibles.

Or, malgré ces progrès, l'espace Schengen a été fragilisé récemment par plusieurs crises majeures. Ainsi, lors de la pandémie de covid 19, 18 États participants avaient rétabli les contrôles à leurs frontières, parfois sans concertation préalable, et certains avaient interdit la libre circulation à des citoyens européens dans leur pays.

Face à ce constat, en juin dernier, la Commission européenne a décidé de « donner un nouveau souffle » à la coopération Schengen en présentant une nouvelle stratégie, qui comprend plusieurs initiatives : un renforcement de la coopération policière opérationnelle entre les services compétents des États membres ; une refonte du mécanisme d'évaluation de l'acquis Schengen, afin de raccourcir les procédures d'évaluation et de les rendre plus efficaces ; enfin, les deux textes soumis aujourd'hui à notre examen, afin de prendre en compte la menace exceptionnelle que constitue l'instrumentalisation des migrants et de réviser partiellement le « code frontières Schengen ».

Je veux d'abord rappeler que la construction d'un espace sans frontières intérieures, inédit dans le monde, est une avancée concrète, qui a toujours été soutenue par notre commission. Elle engendre des coopérations judiciaires et policières entre États qui sont plus efficaces pour la sécurité des personnes et des biens que beaucoup de contrôles aux frontières. Je souhaite, à titre personnel, une véritable intégration européenne pour la surveillance des frontières extérieures autour de Frontex. Je souhaite aussi une adoption rapide d'un nouveau pacte sur la migration et l'asile rendant effectifs l'harmonisation européenne des politiques migratoires et de l'asile et le respect des droits fondamentaux des migrants, garantis par la Convention de Genève de 1951, la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans cette perspective, le « paquet Schengen » qui nous est soumis conforte le contrôle de la Commission européenne et vise bien à privilégier la coordination et l'intégration entre les États membres, au lieu de la confrontation. Mais, à ce stade, on peut s'interroger, comme nos collègues socialistes et verts de la commission des libertés civiles du Parlement européen, sur les modalités de rétablissement de certains contrôles aux frontières intérieures, qui pourraient être autorisés pour une durée potentiellement illimitée.

J'en viens à la conformité au principe de subsidiarité de cette proposition de règlement visant à faire face aux situations d'instrumentalisation de migrants.

L'instrumentalisation de migrants est définie, dans le « code frontières Schengen » révisé, comme une « situation dans laquelle un pays tiers suscite des flux de migration irrégulière à destination de l'Union, en encourageant activement ou en facilitant le déplacement de ressortissants de pays tiers vers les frontières extérieures, sur son propre territoire ou à partir de ce dernier », avec une intention de déstabiliser l'Union européenne ou un État membre.

La proposition de règlement a pour objectif affiché de tirer les leçons du mouvement artificiel d'immigration irrégulière vers la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, organisé en 2021 par la Biélorussie, qui a alors agi en véritable « État passeur ». Cette attaque

hybride était inédite, car la Biélorussie a transporté – moyennant rémunération – des migrants, Irakiens pour l'essentiel, sur son sol, avant de les pousser, parfois par la force, contre les frontières externes de l'Union européenne. Ce n'est donc pas comparable aux tensions ponctuelles avec la Turquie ou le Maroc : ces pays, même s'ils accueillent des milliers de migrants sur leur sol, ne les ont pas incités à venir, et gardent les frontières de l'Union européenne avec notre accord.

La proposition de règlement examinée tend à pérenniser les dérogations au droit de l'Union européenne applicables en cas d'instrumentalisation des flux migratoires, dérogations qui avaient été accordées, à titre transitoire en décembre dernier, à la Lettonie, à la Lituanie et à la Pologne.

En pratique, elle autoriserait un État membre confronté à une situation d'instrumentalisation de migrants à allonger à quatre semaines, contre un délai de quelques jours en principe, le délai maximum d'enregistrement des demandes de protection internationale formulées par les ressortissants de pays tiers retrouvés à proximité d'une frontière extérieure.

L'État concerné pourrait également appliquer la procédure d'asile à la frontière, prévue dans des cas limités par le nouveau pacte sur la migration et l'asile, à toutes les demandes d'asile (hors cas médicaux), avec la possibilité d'en prolonger la durée (jusqu'à seize semaines, recours éventuel compris, contre douze en principe).

L'État membre concerné pourrait aussi adapter temporairement les conditions matérielles d'accueil des migrants « instrumentalisés », dans des cas dûment justifiés, et à la condition qu'il « couvre les besoins fondamentaux des demandeurs (...) dans le strict respect du droit à la dignité humaine ».

Enfin, la proposition de règlement autorise l'État membre visé à écarter l'application des règles de la directive « retour » à l'égard des ressortissants de pays tiers « instrumentalisés » auxquels la protection internationale est refusée ; elle maintient toutefois le principe du non-refoulement et les garanties nécessaires au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et à l'état de santé des migrants.

Plus généralement – j'ai posé la question à Mme Pariat lors de nos échanges –, ces procédures dérogatoires doivent évidemment respecter les dispositions de la CEDH et celles de la Charte européenne des droits fondamentaux. Au regard du sort réservé aux migrants coincés à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie au cours de l'hiver dernier, ces précisions étaient indispensables.

Je veux également confirmer que la Lettonie et la Lituanie sont favorables à cette réforme, qui constitue, pour ces pays, un complément nécessaire au pacte sur la migration et l'asile. La présidente de la commission des affaires européennes du Parlement lituanien avait été claire à ce sujet lorsque nous avons pu échanger avec elle à l'automne dernier.

À l'examen, cette proposition nous semble finalement conforme au principe de subsidiarité. On peut d'abord constater que la proposition est fondée sur une base juridique pertinente, à savoir les articles 78, paragraphe 2, et 79, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permettent au Parlement européen et au Conseil d'adopter des mesures relatives à « des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire » et à « des normes concernant

les conditions d'accueil des demandeurs », ainsi qu'à « l'immigration clandestine et (au) séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ».

Ensuite, et même si l'on peut avoir des désaccords politiques sur certaines dispositions de ce texte, ce dernier tend objectivement à simplifier l'action des États membres en cas de crise.

Enfin, lors de nos travaux préparatoires, nous avons examiné plus spécifiquement la proportionnalité du dispositif de l'article 7 de la proposition, qui prévoit que la Commission européenne est la seule à pouvoir constater qu'un ou plusieurs États membres font face à une instrumentalisation de flux migratoires et à pouvoir présenter au Conseil une décision permettant la mise en œuvre des dérogations, « lorsqu'elle le juge approprié ». Ce qui signifie, *a contrario*, qu'elle peut refuser de présenter une décision si elle n'est pas convaincue par la demande.

Après examen, il semble pertinent et juridiquement fondé que la Commission européenne puisse jouer un rôle d'arbitre dans ce dispositif qui, une fois déclenché, permettrait aux États membres de déroger aux règles européennes. En outre, ce texte est en évolution : dans le cadre des négociations en cours au Conseil, se discute en effet la possibilité pour un État membre de demander le déclenchement de cette procédure.

Ce texte nous apparaît donc finalement respecter le principe de subsidiarité, mais ne pourra entrer en vigueur qu'après un accord entre États membres sur le pacte relatif à la migration et l'asile.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – En tant que rapporteurs sur ce dossier depuis plusieurs années, Jean-Yves Leconte et moi-même avons acquis la conviction que l'espace Schengen est l'un des éléments essentiels de l'Union européenne : il a contribué à rassembler ses peuples et a changé la vie de milliers d'actifs, d'étudiants et de frontaliers.

Nous estimons aussi que l'avenir de l'espace Schengen ne peut être l'affaire de la seule Commission européenne et du législateur européen. Les parlements nationaux doivent y prendre leur part, *a fortiori* le Sénat. Voilà pourquoi il nous semblait important, à travers ce contrôle de subsidiarité, de faire le point sur les négociations en cours sur ce dossier.

J'en viens à la proposition de règlement révisant le « code frontières Schengen ». Pour l'essentiel, cette révision y apporte quatre modifications importantes.

En premier lieu, la révision prend en considération la nécessité de renforcer la surveillance des frontières en cas de situation constatée d'instrumentalisation de migrants, y compris par l'utilisation de drones, de capteurs de mouvement ainsi que « d'unités mobiles », ce qui peut recouvrir des obstacles mobiles.

Cet article est sensible, car il a mis au jour un débat sur l'opportunité d'édifier des « barrières » aux frontières extérieures de l'Union européenne. La Commission européenne se refuse à financer de tels équipements au nom d'une « Europe ouverte sur le monde », mais de telles installations ont été demandées par douze États membres à l'automne dernier. D'après nos informations, alors que le Conseil a commencé à examiner cette réforme, la discussion n'est pas close sur ce sujet.

En deuxième lieu, le projet prévoit la possibilité de restrictions temporaires des déplacements vers les États membres de l'Union européenne en cas de menace avérée pour la santé publique dans un ou plusieurs pays tiers. Cela ne remet pas en cause le droit des citoyens des États membres qui jouissent de la libre circulation et qui se situent temporairement à l'étranger de retourner dans l'Union européenne.

En troisième lieu, la réforme précise les hypothèses dans lesquelles les contrôles et les vérifications d'identité menées par les autorités nationales compétentes sont compatibles avec l'absence de contrôles aux frontières intérieures. On peut citer la lutte contre la criminalité transfrontalière, la lutte contre la migration irrégulière ou encore la nécessité d'endiguer une maladie infectieuse. Cette disposition apporte selon moi un complément bienvenu, car elle rappelle que les États membres ont la possibilité de contrôler les personnes se trouvant sur leur territoire pour des motifs de sécurité ou de santé publique.

Enfin, la réforme permet des assouplissements pour le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par les États membres, sous réserve que parmi les événements justifiant ce rétablissement, les événements imprévus soient distingués des événements prévisibles.

Pouvoir réintroduire temporairement les contrôles aux frontières intérieures est à mes yeux une nécessité pour faire face aux crises imprévues ou aux afflux massifs de migrants – l'histoire récente l'a illustré. Bien sûr, de tels rétablissements doivent être considérés comme un dernier recours, mais à moins de vouloir l'effondrement de l'espace Schengen, ces contrôles constituent une forme d'« assurance vie » pour celui-ci.

Précisons aussi que si elle s'en tient à l'heure actuelle à une position de neutralité parce qu'elle assume la présidence du Conseil, la France a travaillé en faveur de cette évolution.

En pratique, dans le droit en vigueur, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est aujourd'hui possible, pour une durée maximale de deux mois en cas d'action immédiate et jusqu'à six mois en cas de circonstances prévisibles. Avec la réforme, en cas d'événements imprévus, les États membres pourraient désormais prendre des mesures de contrôle unilatérales pendant trente jours, cette durée pouvant être prolongée jusqu'à trois mois. En cas d'événements prévisibles, ces contrôles pourraient s'étendre sur une durée maximale de deux ans.

Dans le code actuel, sur recommandation du Conseil, les contrôles peuvent également être réintroduits, en principe pour six mois, en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril l'espace Schengen dans son ensemble. Désormais, en cas « de menace grave pour la sécurité intérieure ou l'ordre public » touchant « une majorité d'États membres, mettant en péril le fonctionnement global » de l'espace Schengen et constatée par la Commission européenne, cette dernière pourrait proposer au Conseil une décision réintroduisant les contrôles aux frontières intérieures pour une durée de six mois. Au-delà, cette réintroduction pourrait être prolongée par périodes de six mois, tant que la menace persiste (article 28 modifié).

En contrepartie, la proposition de règlement renforce l'obligation de notification de l'État membre demandant la réintroduction temporaire des contrôles à ses frontières intérieures, ce dernier devant désormais systématiquement justifier de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure. En outre, au-delà de six mois de rétablissement des contrôles

précités, toute notification devrait comprendre une évaluation des risques. Et au-delà de dix-huit mois, la Commission européenne devrait rendre un avis.

Au regard de la subsidiarité, cette proposition de règlement est fondée sur des bases juridiques pertinentes, à savoir l'article 79, paragraphe 2 du TFUE, déjà évoqué par Jean-Yves Leconte, qui permet au Parlement européen et au Conseil d'adopter des mesures relatives à « l'immigration clandestine et [au] séjour irrégulier », mais aussi l'article 77, paragraphe 2 du même traité. Cet article permet de prendre des mesures portant sur « les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures » et sur « l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ».

Dans son ensemble, la réforme est nécessaire : elle apporte une réelle clarification au cadre juridique existant afin de permettre aux États membres de mieux coopérer dans la surveillance de leurs frontières. Comme le soulignait Mme Monique Pariat, directrice générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne, elle offre même aux États membres une souplesse bienvenue. Elle paraît également proportionnée aux objectifs fixés.

Deux dispositions nous semblaient toutefois justifier un approfondissement de notre contrôle de subsidiarité.

Il s'agit, en premier lieu, du point 7 de l'article 13 modifié du code frontières Schengen, relatif à la surveillance des frontières, qui autoriserait la Commission européenne à adopter, par la voie d'actes délégués, des « mesures supplémentaires régissant la surveillance ». Cette possibilité existe déjà dans le code, mais la délégation serait étendue à « l'élaboration de normes pour la surveillance des frontières ».

Il est vrai que le Conseil européen avait appelé à une harmonisation minimale des règles relatives à la surveillance des frontières – le représentant du ministère de l'intérieur nous l'a rappelé. Mais cette possibilité de laisser la seule Commission européenne élaborer des normes relatives à la surveillance des frontières semble contrevenir à la compétence première des États membres en la matière.

En outre, une telle délégation pourrait excéder la définition des actes délégués prévue à l'article 290 du TFUE, qui précise qu'ils sont « des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif ». Or les dispositions sur la surveillance des frontières, comme celles sur la libre circulation, ne sont pas secondaires. Elles sont bien au cœur du code frontières Schengen.

Nos préoccupations sont partagées au sein du Conseil. De fait, dans le cadre des négociations en cours sur ce texte, cette délégation de compétences a été supprimée. Dans la dernière version du texte, la Commission européenne n'aurait plus qu'une compétence d'exécution, ce qui lève nos inquiétudes.

Le second point dont la conformité au principe de subsidiarité méritait d'être analysée, a trait à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures lorsque des circonstances exceptionnelles mettent en péril l'espace Schengen. Dans sa rédaction actuelle, l'article 29 du code frontières Schengen prévoit déjà une telle possibilité lorsque cette menace structurelle sur l'espace Schengen résulte de la défaillance d'un ou de plusieurs États membres. Dans cette hypothèse, le Conseil « peut, en dernier recours, recommander à

un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci ».

Comme je l'ai indiqué, le nouveau dispositif, prévu à l'article 28 modifié du code, qui viendrait s'ajouter à celui de l'article 29, viserait le cas d'une menace grave pour la sécurité intérieure ou l'ordre public touchant une majorité d'États membres et mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans frontières intérieures. La Commission européenne aurait alors seule la possibilité de constater cette situation et de présenter au Conseil une proposition en vue de l'adoption d'une décision de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures.

Nous nous sommes interrogés sur cette mesure. Après une analyse approfondie, nous pouvons confirmer que ce dispositif est proportionné aux objectifs poursuivis et que ce rôle dévolu à la Commission européenne est logique, s'agissant de la reconnaissance d'une menace « existentielle » pour l'Union européenne et touchant une majorité d'États membres. De plus, ce dispositif s'ajoute et ne remplace pas la possibilité, pour un État membre, de réintroduire des contrôles à ses frontières intérieures sans en référer à la Commission en cas de menace ciblée sur un ou plusieurs États membres.

Ces dispositions nous semblent conformes au principe de subsidiarité, nous ne vous proposons finalement pas d'avis motivé. Toutefois, comme l'a indiqué Jean-Yves Leconte, nous continuerons de suivre de près l'avancée des négociations européennes sur ce dossier.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie tous deux de ces travaux approfondis sur ce sujet pointu.





## Énergie, climat, transports

### **Réseau transeuropéen de transport (conformité du texte COM(2021) 812 final au principe de subsidiarité) - Proposition de résolution européenne portant avis motivé de Mme Pascale Gruny et M. Jean Michel Houllegatte**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous propose maintenant d’aborder le second point soulevé par le groupe de travail « subsidiarité » : il concerne une proposition de règlement sur les orientations de l’Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Les rapporteurs Pascale Gruny et Jean-Michel Houllegatte, qui l’ont examinée de près, estiment que ce texte porte atteinte au principe de subsidiarité et nous proposent d’adopter une proposition de résolution européenne portant avis motivé.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Je vous prie d’excuser Dominique de Legge, également rapporteur sur les questions « transport » pour notre commission, qui ne peut assister à notre réunion aujourd’hui.

La Commission européenne invite les parlements nationaux à vérifier la conformité au principe de subsidiarité d’une proposition de règlement désignée sous la référence COM (2021) 812 final. Celle-ci concerne les orientations de l’Union européenne pour le développement du réseau transeuropéen de transport, dit RTE-T. Elle modifie deux règlements existants : les règlements 2021/1153 du 7 juillet 2021 et 913/2010 du 22 septembre 2010, et abroge le règlement 1315/2013 du 11 décembre 2013.

Le Conseil, sous présidence française, a commencé l’examen de ce texte, mais l’adoption d’une orientation générale ne devrait pas intervenir avant la fin de l’année, et il ne sera débattu au Parlement européen qu’au début de l’année 2023.

L’examen de ce texte par le Sénat sous l’angle de la conformité au principe de subsidiarité est d’autant plus important que, sur le fond de ce texte, la présidence française oblige à une forme de neutralité lors des négociations au Conseil.

La proposition de règlement relatif aux orientations de l’Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport fait partie du paquet « Mobilité efficace et verte », présenté par la Commission européenne le 14 décembre dernier. Ce paquet comprend quatre initiatives destinées à moderniser le système de transport de l’Union, tout en l’adaptant aux enjeux de la transition écologique et numérique.

Le texte soumis à notre examen vise à réviser les lignes directrices du réseau transeuropéen de transport dit RTE-T, qui constitue le pivot de la politique européenne en matière d’infrastructures de transport. Cette politique doit contribuer à accroître la part du transport ferroviaire, fluvial ou maritime afin d’encourager le recours à des modes de transport plus durables. Il s’agit aussi de renforcer la complémentarité entre les modes de transport du RTE-T et de contribuer à une meilleure intégration des nœuds urbains, afin notamment de fluidifier le trafic. Enfin, la stratégie européenne ambitionne d’accroître la résilience du RTE-T face au changement climatique et aux autres aléas.

Nous tenons à indiquer que nous partageons très largement ces objectifs et les propositions qui sont faites pour réduire les insuffisances actuelles et améliorer les déplacements sur l’ensemble du réseau transeuropéen de transport.

Sans intervenir plus avant sur le fond, nous nous permettons aussi de souligner que les besoins en investissements sont considérables, et que les échéances envisagées par la Commission sont particulièrement volontaristes.

Afin d'achever, à l'échéance 2050, la réalisation de ce réseau européen multimodal et interopérable, la Commission propose donc de revoir certaines dispositions fixées par le règlement de 2013 et de définir de nouvelles exigences techniques et de gouvernance. De ce texte, il faut retenir plusieurs évolutions importantes.

Il prévoit, tout d'abord, la création d'ici à 2040 d'un « réseau central étendu » qui serait situé entre le « réseau global » et le « réseau central » – à savoir la partie du réseau global qui présente la plus haute importance stratégique pour l'UE – dont les dates d'achèvement sont confirmées, respectivement en 2050 et 2030.

Le texte met aussi en place neuf corridors de transport européens reliant les anciens corridors de réseau central aux corridors de fret ferroviaire. Ces corridors constituent les principaux axes stratégiques de transport dans l'Union, à l'exemple des corridors Rhin-Danube ou Atlantique. La Commission européenne propose de renforcer leur gouvernance en dotant les coordonnateurs européens de corridors de nouvelles missions et responsabilités.

Par ailleurs, le texte actualise les cartes du RTE-T. S'il n'y apporte pas de modification importante, il augmente très significativement le nombre de nœuds urbains, qui sont des villes ou aires urbaines dont la population dépasse les 100 000 habitants. Pour la France, le texte répertorie 42 nœuds urbains, au lieu de 8 auparavant.

Enfin, la Commission propose de renforcer son rôle en matière de gouvernance du réseau et de mise en cohérence des politiques nationales en matière de transport avec les priorités de l'Union.

**M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur.** – La proposition de règlement fonde son intervention sur les articles 170 à 172 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'Union est à ce titre compétente pour définir les orientations stratégiques ainsi que les objectifs et les priorités des réseaux transeuropéens. En revanche, conformément au principe de subsidiarité, les États membres ont la responsabilité de la programmation et de la mise en œuvre des projets d'intérêt commun, l'Union venant alors en soutien.

En vertu de ce principe, qui est indissociable de celui de proportionnalité, les moyens mis en œuvre par l'Union pour réaliser les objectifs fixés par les traités ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire. Le rôle moteur de l'Union européenne dans la réalisation du RTE-T doit ainsi se concilier avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Or plusieurs dispositions de la proposition de règlement semblent montrer une volonté de la Commission européenne d'aller au-delà de la seule définition des orientations et des priorités dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport.

L'article 8 prévoit en effet la possibilité pour la Commission européenne d'exiger des États membres la mise en place d'une entité unique pour la construction et le pilotage de projets d'infrastructure transfrontaliers situés sur le RTE-T. Or les modalités de mise en œuvre des projets transfrontaliers relèvent de la compétence des États membres. Cette

décision devrait donc demeurer une option qui ne pourrait être envisagée qu'avec l'accord des États membres. En ce sens, la disposition apparaît contraire au principe de subsidiarité.

L'article 40 établit un certain nombre d'exigences pour les nœuds urbains, dont l'obligation pour 424 d'entre eux d'élaborer des plans de mobilité urbaine durable. Certes, cette mesure a déjà été adoptée par de nombreuses villes européennes, notamment par les villes françaises de plus de 100 000 habitants, comme l'impose la loi d'orientation des mobilités. Mais force est de relever qu'en droit, cette disposition crée une obligation à l'égard des collectivités territoriales, alors même que la mobilité urbaine relève de la compétence des États membres.

L'article 48 introduit des exigences pour les États membres en matière de maintenance et de cycle de vie des infrastructures du RTE-T. Or l'entretien des infrastructures relève de l'entière responsabilité des États membres. Par ailleurs, cette obligation pourrait s'imposer non seulement aux gestionnaires d'infrastructures nationales, mais aussi aux autorités locales et aux entités privées.

L'article 51 prévoit d'élargir les missions confiées aux coordonnateurs européens des corridors, qui assurent en quelque sorte un rôle de « préfet » de ces parties du réseau transeuropéen de transport. Ils auraient notamment la tâche de recenser et de hiérarchiser les besoins d'investissement pour le fret ferroviaire et les lignes ferroviaires de voyageurs. Les États membres disposant de la responsabilité du montage financier et de la programmation des projets d'infrastructures, cette nouvelle mission des coordinateurs européens apparaît disproportionnée et tend à remettre en cause directement la compétence des États membres dans la mise en œuvre des orientations et le choix des projets.

Nous formulons également des réserves sur l'article 54 de la proposition, qui prévoit de donner le pouvoir à la Commission européenne d'adopter systématiquement des actes d'exécution pour chaque plan de travail relatif aux corridors de transport européens et aux priorités horizontales, afin d'en établir les grandes priorités. Même s'il est prévu que ces plans soient déjà approuvés par les États membres concernés, le recours large et systématique à des actes d'exécution présente le risque d'aller au-delà du nécessaire.

L'article 58 prévoit de mettre en cohérence les plans nationaux et d'investissement avec la politique de transport de l'Union, ces plans devant être aussi notifiés à la Commission avant leur adoption dans un délai de douze mois. Or la programmation en matière de transport et d'investissement est déterminée par les États membres, dans le cadre d'une procédure spécifique. Même si elle peut apparaître opportune pour assurer la cohérence européenne des plans nationaux, cette disposition ne respecte pas pleinement le principe de subsidiarité.

L'article 62 permet à la Commission européenne, en cas de retard « important » dans la réalisation des travaux sur le RTE-T, de demander aux États membres d'en fournir les raisons, d'adopter une décision qui leur sera adressée et de les obliger à éliminer ce retard dans un délai de six mois si elle considère qu'il ne repose sur « aucune justification objective ». Cette clause de sauvegarde apparaît particulièrement contraignante pour les États membres. Or l'objectif ambitieux d'achèvement du réseau à l'horizon 2050 ne prend pas en compte les contraintes, les exigences techniques, les besoins en financement et les aléas liés à la réalisation des projets d'infrastructures de transport. L'échange avec la Commission doit pouvoir prévaloir sur toute procédure d'infraction. En conséquence, la proportionnalité de la mesure n'est pas garantie.

Tels sont, mes chers collègues, les points clés de la proposition d'avis motivé que nous vous suggérons d'adopter pour assurer le respect des compétences des États membres en matière de transport.

**M. Cyril Pellevat.** – Si je souscris à la conclusion de cette proposition de résolution, je m'interroge sur les autres options qui s'offrent à nous pour atteindre les objectifs du règlement, notamment en matière d'amélioration de la gouvernance des projets transfrontaliers.

Par exemple, sur le Lyon-Turin, le manque de coordination entraîne des retards et des surcoûts qui auraient pu être évités par la mise en place d'une instance de gouvernance unique.

L'article 8 du règlement prévoit que la Commission pourrait obliger les États membres à créer de telles instances. Si cette disposition semble excessive, son objectif est louable. Avez-vous identifié des mécanismes incitatifs à la création d'instances de gouvernance uniques ?

**M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur.** – De la suggestion à l'obligation, il y a un pas que nous ne souhaitons pas voir franchi par l'Union européenne. Il appartient aux différentes parties prenantes d'un projet comme le Lyon-Turin de s'entendre pour trouver le meilleur mode de gouvernance.

*À l'issue du débat, la commission adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne portant avis motivé, disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Mardi 24 mai 2022**

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Bilan de l'activité de la commission des affaires européennes du 1er octobre 2020 au 30 septembre 2021 - Rapport d'information de M. Jean-François Rapin**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Comme chaque année, il me revient d'effectuer un rapide bilan de notre travail au cours de la session parlementaire écoulée, en l'espèce, du 1<sup>er</sup> octobre 2020 au 30 septembre 2021. Cependant, cette année, en raison de la présidence française de l'Union européenne (PFUE) et de l'élection présidentielle, ce bilan n'a pas pu encore donner lieu à un échange avec le Gouvernement. Dans le cadre du suivi de l'application des lois et des résolutions, avec mes collègues présidents de commissions, nous auditionnerons donc le ministre compétent début juillet.

En 2020-2021, nous n'avons pas chômé : en pratique, malgré les limitations liées à la pandémie, nous avons tenu 47 réunions de commission – quasiment autant qu'en 2019-2020 – durant 78 h 40. Nous avons même procédé à davantage d'auditions plénières que l'année précédente – 54 h 35 contre 49 h 45).

Sur le contenu de notre travail et sur l'influence du Sénat dans les dossiers européens, je laisserai la parole à la présidente de la Commission européenne. Lors de sa venue au Sénat, le 7 janvier dernier, pour lancer officiellement la PFUE, Mme Ursula von der Leyen déclarait que « le Sénat est l'une des chambres les plus actives d'Europe dans son dialogue avec les institutions de l'Union européenne. »

Ce dialogue passe d'abord par des contacts réguliers avec les commissaires européens et leurs cabinets et par les échanges de nos rapporteurs avec les services de la Commission européenne responsables de l'élaboration des textes européens que nous examinons. Ces visites participent de notre stratégie d'influence européenne. Malgré la pandémie, nous avons pu ainsi organiser une visite virtuelle de la Commission européenne, en janvier 2021, pour les membres de notre commission.

Au cours de la session 2020-2021, notre commission a entendu 17 communications qui lui ont permis d'effectuer des points d'étape sur des réformes européennes en cours de discussion – je pense à la protection des données, à la stratégie européenne en matière de sécurité ou encore à la réforme de la politique commerciale ; ces communications assurent également l'information de notre commission sur l'activité des délégations du Sénat à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et à celle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ce qui peut contribuer à une synergie précieuse entre ces différentes enceintes.

L'activité de notre commission doit être ensuite évaluée au regard de l'information qu'elle apporte au Sénat sur les politiques européennes, du contrôle qu'elle exerce sur la politique européenne du Gouvernement et de son examen des textes européens qui lui sont soumis. Ainsi, au cours de la session 2020-2021, notre commission a été saisie de 950 textes européens au titre de l'article 88-4 de la Constitution – contre 852 lors de la session

précédente. Elle en a examiné directement 333, soit en procédure écrite, soit directement lors de ses réunions.

En premier lieu, six résolutions européennes ont été adoptées par le Sénat – contre 17 lors de la session précédente – au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Cette diminution est cyclique : elle correspond au déroulement des élections sénatoriales de septembre 2020, et à ses conséquences immédiates : reconstitution de la commission, nomination de nouveaux rapporteurs et organisation d'un cycle d'auditions préalables aux prises de position politiques.

Dans deux tiers des cas, soit sur quatre résolutions européennes, les positions exprimées par le Sénat ont été prises en compte en totalité ou en quasi-totalité. Ce pourcentage est satisfaisant en données brutes mais il l'est un peu moins tendanciellement : lors de la session précédente, ce pourcentage était de 83 %. Cette évolution, qu'il faut néanmoins relativiser car elle porte sur un nombre réduit de résolutions, doit nous inciter à maintenir la qualité de notre coopération avec le Gouvernement au sujet de ces résolutions mais aussi, et surtout, à renforcer nos contacts directs avec les services de la Commission européenne afin de pouvoir le plus possible influencer en amont le contenu de la législation européenne.

Les résolutions qui ont été le mieux suivies d'effets sont relatives aux allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, à la réserve d'ajustement au Brexit, à l'État de droit dans l'Union européenne et au certificat vert européen visant à faciliter la libre circulation pendant la pandémie de covid-19.

Par ailleurs, la résolution européenne relative à la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières, issue d'une proposition de nos collègues Gisèle Jourda et Cyril Pellevat, a été suivie en partie d'effets. La Commission européenne a partagé les constats de nos collègues sur la nécessité d'un cadre juridique européen et elle a présenté une stratégie pour la protection des sols en ce sens. Mais cette réforme n'a malheureusement pas pris en considération les spécificités des dégradations industrielles et minières.

Enfin, le Sénat n'a pas obtenu gain de cause dans le suivi de sa résolution européenne visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs transfrontaliers, en date du 9 juillet 2021. Cette résolution avait un seul objet très concret : modifier les règles européennes en vigueur « afin que les travailleurs frontaliers puissent être en télétravail jusqu'à deux jours par semaine sans que cela induise un changement quant à la détermination de l'État auquel doivent être versées leurs cotisations sociales. » Or, si en 2020, la France a proposé d'initier une réflexion européenne sur ce point, cette proposition n'a pas prospéré. La Commission européenne, en revanche, doit lancer une réflexion sur le sujet en lien avec les partenaires sociaux.

En deuxième lieu, concernant le dialogue politique informel avec la Commission européenne, qui se traduit par la transmission d'avis politiques, les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne ont adressé à la Commission européenne 255 avis en 2020 contre 159 en 2019. Dans ce cadre, au cours de la session parlementaire 2020-2021, le Sénat a adopté 8 avis politiques, ce qui en fait la septième assemblée parlementaire de l'Union européenne la plus active à cet égard.

Parmi ces avis politiques, je citerai à titre d'exemple ceux relatifs à la protection des données, à l'union de la sécurité, au programme annuel de travail de la Commission européenne, à la désinformation en ligne ou à la supervision bancaire.

La Commission européenne est attentive à nous répondre systématiquement et il faut saluer cet effort. En revanche, je dois émettre deux bémols sur la portée de cette procédure, qui résultent de son caractère informel : d'une part, la Commission européenne doit, selon ses propres engagements, répondre à nos avis dans un délai de trois mois, mais elle peine, en pratique, à respecter ce délai – qui a été respecté dans 62,5 % des cas contre 80 % lors de la session précédente ; d'autre part, sur le fond, la Commission européenne n'est pas juridiquement obligée de répondre aux observations du Sénat et elle choisit donc trop souvent, soit de formuler une réponse très générale, soit d'ignorer les propositions les plus dérangeantes de son point de vue. Ainsi, alors que la Cour de justice venait de rendre un jugement interdisant le principe d'une conservation générale et d'un traitement indifférencié des données personnelles et que plusieurs avis politiques adoptés par notre commission soulignaient la nécessité de permettre aux États membres d'assurer cette conservation pour des motifs de lutte contre le terrorisme ou de criminalité organisée, la Commission européenne a choisi d'éluder ce débat sensible.

En troisième lieu, la commission des affaires européennes a été saisie par la Commission européenne de 90 textes sur la période concernée, au titre du contrôle de subsidiarité que les traités confient aux parlements nationaux. L'article 88-6 de la Constitution prévoit que « l'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité ». À ce titre, notre commission s'appuie sur le groupe de travail subsidiarité créé en son sein, qui comprend un représentant de chaque groupe politique et qui effectue un examen systématique au regard du principe de subsidiarité des projets d'actes législatifs transmis. Ce groupe de travail s'est réuni régulièrement au cours de la session 2020-2021.

S'il estime qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité, ce groupe recommande à notre commission de nommer des rapporteurs pour expertiser ce point. Sur le fondement de leur analyse, le Sénat peut ainsi adopter un avis motivé prenant la forme d'une résolution, avis dans lequel il indique les raisons pour lesquelles la proposition ne lui paraît pas conforme. Dans ce cadre, il va en pratique vérifier si l'Union européenne est bien compétente pour proposer l'initiative concernée, si la base juridique choisie est pertinente et si l'initiative proposée apporte une valeur ajoutée européenne.

En outre, dans son contrôle de la conformité des textes au principe de subsidiarité, le Sénat effectue également un contrôle de proportionnalité des mesures envisagées, vérifiant si le projet n'excède pas ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs poursuivis.

Dans ce cadre, le 23 février 2021, notre commission a adopté trois avis motivés relatifs aux projets de règlements de la Commission européenne en matière de santé : ils concernaient respectivement la lutte contre les menaces transfrontières graves pour la santé, la création d'un centre européen de prévention et de contrôle des maladies et le renforcement du rôle de l'Agence européenne des médicaments. Dans ses avis motivés, le Sénat a relevé des contradictions entre certaines dispositions de ces projets et le principe de subsidiarité : je citerai par exemple celle permettant aux groupes de pilotage de l'Agence européenne des médicaments d'imposer le suivi de leurs recommandations aux États membres, ou celle permettant à la Commission européenne d'émettre des recommandations concernant des

mesures communes et temporaires de santé publique destinées aux États membres, lorsqu'elle estime que leur coordination est insuffisante face à une menace transfrontalière grave.

Le 10 juin 2021, la Commission européenne a confirmé par écrit son choix d'ensemble et affirmé de nouveau la compatibilité de la réforme avec le principe de subsidiarité, sans toutefois répondre précisément aux interrogations du Sénat. Ainsi, si elle peut être considérée comme satisfaisante sur la forme, la réponse de la Commission européenne l'est beaucoup moins sur le fond.

Enfin, sur la période concernée par le rapport, notre commission n'a pas émis d'observations sur d'éventuelles surtranspositions de nos obligations européennes, comme nous y autorise, depuis juin 2019, le règlement du Sénat. Nous restons toutefois vigilants sur ce point. Et nous restons préoccupés par le recours croissant aux ordonnances pour transposer nos obligations européennes. Ainsi, lors du dernier débat en séance publique sur les surtranspositions, j'ai demandé au Gouvernement de s'engager à fournir au Parlement, lors de ses demandes d'habilitation, la liste des ordonnances prévues pour les transpositions, avec leur périmètre et leur date de publication... Voilà les enseignements que nous pouvions tirer de cette session 2020-2021.

**M. Claude Kern.** – Notre commission a été très active, et je remercie le président pour son implication.

**M. François Calvet.** – Nous sommes impressionnés par ce travail.

**Mme Christine Lavarde.** – Il y a eu de nombreuses heures de débat de notre commission mais également de nombreuses auditions, y compris des rapporteurs.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous savons saisir la Commission européenne quand il faut. Notre commission des affaires européennes est bien identifiée par les commissaires européens, avec lesquels nous avons établi un dialogue serein. Nous n'avons pas toujours gain de cause, mais lorsque nous argumentons bien, nous obtenons des résultats. Lors de la réunion du groupe Les Républicains ce matin, le président Larcher a annoncé, à la suite de ma saisine, un débat en séance publique sur le bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) qui aura lieu avant la pause estivale.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Aurons-nous un échange avec le Gouvernement avant le Conseil européen de juin ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous avons saisi le président du Sénat pour organiser un débat en commission élargi aux sénateurs qui le souhaitent, sur le modèle du débat organisé avant la suspension. Nous attendons sa réponse.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Merci pour le travail réalisé, et félicitations pour ce bilan. Il faudrait que le débat ait lieu juste après la fin de la PFUE.

Pour en revenir à la subsidiarité, je m'interroge : qu'est-ce qui n'est pas européen ? Tout est européen en matière économique et sociale, conséquence du marché unique. Les prérogatives dites régaliennes sont de plus en plus gérées au niveau européen, par exemple la politique de santé en raison de la pandémie... Nous avons désormais des échanges d'information en matière pénale, un projet de directive sur le droit pénal environnemental... Or le droit pénal était jusqu'alors pour nous une prérogative nationale. Je ne suis pas parmi les



plus souverainistes, mais actuellement, je ne vois plus aucune limite à l'emprise européenne – sans toutefois forcément la contester.

Mais le véritable problème, c'est que nous n'ayons aucun débat sur ce sujet avec nos concitoyens. Peu à peu, nous atteignons un niveau élevé de transfert de compétences. Si la réalité de la consolidation des compétences européennes continue au même rythme sans concertation, nous aurons des difficultés. Je l'ai déjà dit. Nous devons être vigilants pour contrôler le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous sommes vigilants. Nous n'hésitons pas à tirer la sonnette d'alarme au moindre doute...

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Celle envoyée par le secrétariat de la commission et qui évoque l'article 88-6 de la Constitution...

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'entends d'autant plus le fond de votre message que la Conférence sur l'avenir de l'Europe semble ouvrir à tout va l'avenir de l'Europe. Nous serons extrêmement attentifs.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – La Conférence n'est heureusement pas un auteur de traités. Il existe un petit espace entre les deux...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Avec Gisèle Jourda, nous vous ferons bientôt un compte rendu précis de cette conférence, qui a rassemblé un large panel de citoyens et s'est réunie tous les quinze jours, durant trois mois, à Strasbourg. Vous serez surpris de ses conclusions. Nous allons vers une probable révision des traités, et peut-être pas uniquement à la marge.

*Le rapport est adopté.*



- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Politique étrangère et de défense**

### **Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes à la frontière ukrainienne du 10 au 13 mai 2022 – Communication de M. Jean-François Rapin**

**M. Jean-François Rapin, président.** – L'agression russe contre l'Ukraine le 24 février dernier marque un tournant dans l'histoire de l'Europe et ramène la guerre à nos portes, puisque l'Ukraine partage une frontière avec quatre États membres de l'Union européenne. Aucun bilan officiel n'est établi mais les victimes de ce conflit se comptent sans doute en dizaines de milliers de morts. Un tiers des Ukrainiens sont déplacés ou réfugiés : à ce jour, 6,5 millions d'entre eux ont fui à l'étranger, dont plus de la moitié – 3,5 millions – en Pologne. C'est pourquoi j'ai souhaité me rendre à la frontière ukrainienne avec plusieurs membres de notre commission pour mesurer l'impact de cette guerre sur les frontières orientales de l'Union européenne, constater comment les États limitrophes gèrent la situation et manifester notre solidarité à l'égard de ces pays, particulièrement la Pologne et la Slovaquie. En effet, ces deux pays ont, en trois mois, vécu un choc d'ampleur comparable, avec l'arrivée brutale sur leur territoire d'un flux de réfugiés qui avoisine aujourd'hui 9 % de la population totale en Pologne et 8 % en Slovaquie, pays qui compte 5 millions et demi d'habitants – contre 44 millions pour l'Ukraine. Je remercie Cyril Pellevat et Claude Kern qui m'ont accompagné dans ce déplacement, du 10 au 13 mai dernier.

Nous en sommes revenus frappés : frappés d'abord par la grande détresse dans laquelle se trouvent les réfugiés ukrainiens, mais aussi frappés par l'immense solidarité qui permet d'organiser leur accueil ; frappés également par la mobilisation des autorités locales, slovaques comme polonaises, mais aussi frappés par leur faible perception du soutien que leur apporte l'Union européenne.

Nous nous sommes d'abord rendus en Slovaquie, dans la ville de Kosice, la deuxième du pays, qui est à cent kilomètres de la frontière ukrainienne et où se trouve le « hub » mis en place par l'Union européenne pour acheminer l'aide humanitaire vers l'Ukraine ; puis nous sommes allés au poste frontière de Vysne Nemecke, avant de rouler vers le Nord pour rejoindre la Pologne. Là-bas, nous sommes passés à Rzeszow, grande ville du Sud-Est de la Pologne où nous avons été accueillis à la préfecture et à la mairie, avant de nous rendre à Przemysl, ville proche de la frontière qui héberge le centre d'accueil des réfugiés passés par le poste frontière de Medyka – principal point de passage – tout proche, où nous avons conclu notre mission.

J'espérais que nous pourrions pousser jusqu'en Ukraine mais le Quai d'Orsay nous l'a formellement déconseillé. Ce n'est que partie remise. Notre déplacement a toutefois été très riche et je laisserai les deux collègues qui m'ont accompagné vous en rendre compte de manière plus détaillée. Je vous propose auparavant de visionner le petit film que nous a transmis la maire-adjointe de Rzeszow en Pologne au début de notre rencontre, car il vous permettra d'emblée de toucher du doigt la réalité de ce qui se vit là-bas.

*Un court film est projeté devant les membres de la commission.*

**M. Claude Kern.** – Vous avez entendu au début du film le hurlement des sirènes ; c'était un entraînement. Or on voit les Ukrainiens, croyant à une alerte, courir pour se mettre à l'abri. La Pologne et la Slovaquie ont depuis décidé de ne plus faire d'essais de sirènes pour ne plus effrayer les Ukrainiens....

Le Président le disait : nous avons été frappés par la détresse des réfugiés mais aussi par la solidarité qui se manifeste autour d'eux. Nous avons pu visiter plusieurs lieux d'accueil des réfugiés : d'abord, tout près de la gare de Kosice, par laquelle sont arrivés de nombreux Ukrainiens, surtout durant les premières semaines du conflit. C'est d'ailleurs une jeune étudiante ukrainienne, qui fait ses études de médecine en Slovaquie, qui a bien voulu nous présenter ce point d'accueil, activé dès le cinquième jour de la guerre pour proposer les premiers soins aux réfugiés ainsi qu'un hébergement d'urgence, dans l'attente d'un transfert vers d'autres villes ou pays. Actuellement, le lieu n'est pas pris d'assaut comme au plus fort de la crise, mais 200 repas y sont toutefois servis chaque jour gratuitement pour les Ukrainiens alentour, puisque 3 à 4 000 d'entre eux seraient restés vivre dans la ville de Kosice. A proximité, plusieurs blocs containers sont alignés, contenant jusqu'à cinq lits chacun, afin d'augmenter la capacité du point d'accueil en dur, où des sanitaires sont accessibles puisqu'il s'agit d'une piscine municipale. Nous avons pu dialoguer avec un couple d'Ukrainiens venant de Kharkiv, installé dans un de ces blocs avec ses trois enfants en bas âge. Leur situation était évidemment précaire, dans ce logement si exigü, mais ils étaient heureux car le jeune père venait de décrocher un travail correspondant à sa qualification de fabricant de meubles.

Nous avons ensuite visité le centre d'accueil de réfugiés de Sobrance près de la frontière ukrainienne. Il était vide en grande partie, hébergeant au jour de notre visite 300 personnes contre 3 000 au moment le plus critique, mais nous avons pu constater sa bonne organisation, avec des tentes consacrées à l'enregistrement pour l'obtention de la protection temporaire, à l'hébergement, aux jeux des enfants, à l'alimentation, au culte religieux, aux soins médicaux et psychologiques, mais aussi aux soins vétérinaires pour les animaux de compagnie que leurs maîtres ont tenu à emporter dans leur exil. Nous avons retrouvé la même organisation, mais à une échelle bien plus grande, dans le centre d'accueil de Przemysl que nous avons visité le lendemain en Pologne avec le maire de la ville. Il s'agit d'un ancien centre commercial Tesco désaffecté : cet immense local, lui, n'était pas vide mais au contraire très animé par la présence poignante de nombreux réfugiés et volontaires en soutien. Des personnes âgées s'y reposaient dans la pénombre sur des lits de camp alignés à perte de vue, tandis que les nombreux enfants s'affairaient autour de la poupée géante Amal, emblème pour tous les enfants réfugiés de par le monde, qui se déplaçait entourée de musiciens et animait joyeusement les lieux au moment de notre passage.

Nous avons ressenti l'élan de solidarité qui entourait toutes ces personnes contraintes de fuir la guerre : d'une part, au plan humain, la présence de nombreux volontaires locaux mais aussi venus de tous les pays – nous avons d'ailleurs rencontré des pompiers solidaires venus de France –, d'ONG, d'organisations caritatives ou onusiennes ; d'autre part, au plan matériel, les amoncellements de palettes d'aide humanitaire, contenant aliments, produits d'hygiène, vêtements, literie, matériel de puériculture, que des volontaires réceptionnent, déballet, trient, organisent... sans compter l'aide des entreprises et des habitants locaux. Les maires que nous avons rencontrés à Kosice en Slovaquie, mais aussi en Pologne, à Rzeszow ou Przemysl, comme la voïvode des Basses Carpates – l'équivalent du préfet – nous ont tous fait valoir la mobilisation précieuse des populations dans ces deux pays : selon le maire de Przemysl, 95 % des réfugiés sont logés chez l'habitant... Ce chiffre nous a impressionnés, même si, depuis un mois et demi, les particuliers reçoivent une aide

mensuelle de l'État de 1 200 euros pour l'accueil d'un réfugié. Cela témoigne de l'immense élan d'accueil qui s'est spontanément levé chez nos concitoyens d'Europe de l'Est, chez qui la mémoire de l'expansionnisme russe reste vive. Seuls de rares cas d'abus par rapport à l'aide humanitaire reçue nous ont été rapportés.

Parmi les soutiens précieux sur lesquels peuvent compter les autorités publiques polonaises, il faut citer l'organisation Caritas : notre entretien avec le prêtre qui dirige le centre situé à Rzeszow nous a permis de mesurer la force de ce réseau caritatif qui organise des convois depuis ses centres en Pologne vers ses centres en Ukraine, ce qui permet d'avoir la certitude qu'ils arrivent à bon port.

Parmi les organisations présentes, j'évoquerai aussi rapidement l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dont le représentant français nous a fait mesurer l'état sanitaire très dégradé dans lequel se trouvait l'Ukraine, avant même le début du conflit : nombreux cas de VIH, de tuberculose, de rougeole, épidémie de choléra à Marioupol en 2012, taux de vaccination très bas inférieur à 30 %, ce qui explique l'épidémie de poliomyélite de septembre dernier, abus de l'usage des antibiotiques... La guerre a interrompu les efforts engagés par l'OMS pour améliorer cette situation et les réfugiés ukrainiens nécessitent donc souvent des soins nombreux. À cet égard, la continuité du traitement des pathologies graves est un enjeu redoutable, par exemple pour les enfants cancéreux. L'OMS nous a aussi alertés sur les besoins en cytokines, ces protéines susceptibles de prévenir l'apparition de cancers en cas d'irradiation radioactive, qui pourrait survenir à la suite d'une attaque nucléaire russe à laquelle tous préfèrent se préparer au cas où. Les surstocks stratégiques dont disposent les États européens pourraient utilement être envoyés en Ukraine. En plus de financement et de matériel médical, l'OMS fait aussi valoir des besoins d'équipements de protection individuels en cas d'attaque chimique, et enfin de véhicules blindés – notamment des ambulances.

**M. Cyril Pellevat.** – Claude Kern vous a montré que la Pologne comme la Slovaquie, principaux pays de première entrée des réfugiés ukrainiens, se montrent à la hauteur pour les accueillir. Nos visites aux postes frontières nous ont permis de constater que ces pays avaient aussi su s'organiser pour garder le contrôle de leurs frontières qui sont aussi celles de l'Union européenne.

Certes, nous sommes arrivés après la phase la plus critique de la crise des réfugiés, que l'on peut situer autour de la mi-mars : à cette date, jusqu'à 120.000 réfugiés par jour arrivaient d'Ukraine à la frontière polonaise.

Lors de notre venue, la situation était nettement moins tendue. Côté slovaque, elle était même très calme : autour de 2 400 arrivées par jour depuis l'Ukraine en Slovaquie au poste frontière où nous sommes allés, contre sept fois plus le 27 février. Selon le directeur de la police aux frontières régionale, le centre de crise était organisé pour être en mesure, en quelques heures, de recevoir jusqu'à 25 000 arrivées par jour. Pour le moment, les flux reprennent dans l'autre sens depuis quelques semaines, si bien qu'à ce point de passage de la frontière slovaque-ukrainienne, on compte aujourd'hui dix retours en Ukraine pour sept entrées. Côté polonais, nous avons tout de même vu des files d'attentes de véhicules fuyant l'Ukraine avec de grandes familles à l'intérieur. Dans l'autre sens, on constate un trafic nouveau de camions acheminant des voitures polonaises d'occasion vers l'Ukraine puisqu'elles peuvent désormais s'y vendre sans droits de douane.

Nous avons constaté que les autorités s'étaient organisées pour dimensionner leurs moyens afin de garder la maîtrise de la situation. Si la Pologne n'a pas souhaité faire appel à

l'aide de l'agence européenne Frontex pour garder ses frontières, la Slovaquie a sollicité cette aide dès le mois de mars et un accord a été signé entre les parties. Actuellement, 24 agents du corps permanent de l'Agence sont présents en renfort en Slovaquie. En outre, Frontex a déployé douze véhicules de patrouille, ainsi qu'un hélicoptère qui permet de surveiller la frontière verte, c'est-à-dire la forêt qui couvre la plus grande partie de la frontière entre les quelques points de passage piétons ou routiers. Des agents d'Europol effectuent aussi à la frontière des vérifications secondaires, grâce à l'accès dont ils bénéficient aux bases de données Europol. La situation semble sous contrôle. D'ailleurs, le directeur de la police aux frontières régionale rencontré en Slovaquie nous a indiqué que seules deux personnes leur avaient échappé par la frontière verte.

Un échange avec l'officier de liaison français auprès de Frontex nous a confirmé cette impression. Si la Pologne n'a pas souhaité faire appel au renfort de Frontex, l'Agence a néanmoins déployé 19 agents en Pologne, chargés d'appuyer les gardes-frontières polonais : d'après Frontex, ils effectuent leurs missions dans de bonnes conditions et en bonne collaboration avec leurs homologues polonais.

La Pologne a elle aussi géré l'accueil des réfugiés ukrainiens dans de bonnes conditions. Non seulement, les ONG ont pu être assurées d'une présence au niveau des points frontières auxquels arrivent les réfugiés, mais les autorités polonaises ont également déployé de très gros efforts pour accueillir et répartir les réfugiés sur l'ensemble du territoire. Les étudiants étrangers venus d'Ukraine étaient enregistrés à la frontière polonaise puis pris en charge par leur représentation consulaire pour être rapatriés dans leur pays. Les structures des grandes villes sont actuellement saturées et les autorités invitent fortement les nouveaux arrivants à s'orienter vers des villes moyennes où des logements sont disponibles et où le besoin de main-d'œuvre se fait sentir. À cet effet, un bureau administratif unique a été ouvert pour les Ukrainiens, bureau qui leur permet d'obtenir automatiquement un titre de séjour de trois ans, une aide financière et une inscription à la sécurité sociale polonaise leur assurant les soins gratuits. À Varsovie, ils bénéficient également de la gratuité des transports en commun.

Près de 160 000 enfants ukrainiens ont été intégrés dans le système scolaire polonais. Plusieurs ont rejoint des clubs de sport gratuitement. Des écoles ont également été ouvertes spécifiquement avec des professeurs ukrainiens réfugiés dans le pays.

Nous pouvons donc conclure que la Pologne, même si elle ne voit pas d'un très bon œil l'intrusion de l'Union européenne dans ses affaires intérieures et au niveau de ses frontières extérieures, respecte largement les droits des réfugiés arrivés sur son territoire. D'ailleurs, le président de la commission des affaires étrangères et européennes du Sénat polonais, Bogdan Klich, que nous avons rencontré juste avant de décoller de Cracovie, confirme que la Pologne, qui employait déjà un million d'Ukrainiens avant la guerre, voit comme une aubaine ce flux de réfugiés ukrainiens et n'est pas prête de demander leur relocalisation dans d'autres pays de l'Union.

Ce qui nous a toutefois frappés lors de notre déplacement est la faible perception qu'ont les acteurs les plus engagés sur le terrain de la mobilisation de l'Union européenne à leurs côtés. Certes, ils saluent l'aide apportée par les villes européennes qui sont jumelées à celles les plus frappées par l'afflux de réfugiés. Mais l'action menée par l'Union européenne en tant que telle manque de visibilité. Pourtant, elle a octroyé 500 millions d'euros d'aide humanitaire et déployé des *hubs* logistiques : deux en Pologne, un en Roumanie et un en Slovaquie, que nous avons visité et qui permet le stockage de l'aide humanitaire et son transbordement des trains européens vers les trains russes, qui circulent sur des rails à

l'écartement un peu plus large. Ce *hub* reste à ce jour sous-utilisé et offre donc un potentiel précieux pour intensifier l'aide humanitaire au profit de l'Ukraine et l'acheminer par fret ferroviaire en Ukraine où les autorités aiguillent l'aide en fonction des besoins. L'Union européenne a aussi mobilisé les fonds Asile, migration, intégration (FAMI) et Sécurité intérieure pour soutenir l'adaptation des procédures d'accueil aux frontières et adopté un programme d'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (dit CARE) qui a vocation à fournir une flexibilité dans le recours aux fonds de cohésion afin de faciliter le financement des infrastructures et équipements à déployer pour assurer l'accueil des réfugiés ; grâce à l'activation du mécanisme européen de protection civile, l'Union européenne a également fourni 22 500 tonnes de matériel, des équipements hospitaliers, mais aussi des experts et des évacuations sanitaires, mais les municipalités polonaises semblent l'ignorer, attribuant par exemple à l'Agence nationale de réserve stratégique le matériel qu'elles reçoivent ; l'Union européenne a enfin prévu d'attribuer aux Ukrainiens un statut de protection temporaire permettant d'accéder à l'emploi, aux soins et à la scolarisation. Sur les 400 000 réfugiés slovaques, seuls 80 000 l'ont demandé, sans doute car la Slovaquie offrait les mêmes facilités par le biais d'un visa tourisme valable trois mois, période proche d'expirer.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je conclurai en insistant sur la nécessité pour nous de ne pas relâcher notre soutien. La guerre en Ukraine est partie pour durer et les besoins d'aide aux réfugiés ne vont donc pas baisser, alors que l'émotion survenue avec le déclenchement des hostilités risque de s'émousser. D'ailleurs, même si la situation que nous avons constatée était moins tendue, nous avons observé que les autorités locales ne réduisent pas la voilure de leurs efforts, se tenant prêtes pour une deuxième vague de réfugiés susceptibles d'arriver à la faveur de l'évolution des combats, de leur intensification ou de leur réorientation. Le nombre d'Ukrainiens qui se sont déplacés vers l'Ouest de leur pays dépasse le nombre de ceux qui l'ont quitté pour trouver refuge dans l'Union européenne. Ainsi, la ville ukrainienne de Ouhhorod toute proche de la frontière slovaque est surpeuplée et sa population de réfugiés peut rapidement franchir la frontière si besoin. Maintenir le flux humanitaire vers l'ouest ukrainien permet de retenir cette deuxième vague migratoire autant que possible.

Ce déplacement nous a instruits sur l'état actuel de la situation, globalement stabilisée, avec cependant un risque, à la frontière ukrainienne, de migrations brutales et plus intenses qu'au début de la guerre. La voilure est maintenue à un niveau très élevé.

Tous les acteurs nous ont dit que l'aide humanitaire était en forte baisse. En Slovaquie, nous avons donc visité un entrepôt idéal pour la logistique, qui peut gérer les ruptures de charge dues à la différence d'écartement des rails – d'onze centimètres – entre les voies ukrainiennes, construites par l'URSS, et les voies slovaques, qui respectent l'écartement européen. Ce centre, mis en place par la Commission européenne, permet d'acheminer l'aide humanitaire ; or il est vide ! Il y a sans doute des problèmes logistiques et d'orientation de l'aide humanitaire, mais l'aide elle-même semble s'amenuiser, alors qu'il faudrait que tout soit prêt en cas de besoin.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis intervenu lors de la conférence interparlementaire sur les migrations qui s'est tenue au Sénat il y a une semaine, dans le cadre de la PFUE. Pour la première fois, avec la protection temporaire, nous avons un dispositif d'accueil des réfugiés ne relevant pas de la procédure « Dublin » et donnant un accès au travail immédiatement. Cela fonde l'efficacité de l'intégration et de l'accueil. Il faudrait être capable de suivre l'activation de la protection temporaire – certains réfugiés choisissent de quitter le pays où ils l'ont demandée. En effet, nous ne sommes pas dans un système de

relocalisation : les Ukrainiens ont la liberté de circulation et d'installation dans l'Union européenne.

Plus d'1,1 million d'Ukrainiens ont reçu un numéro de sécurité sociale polonais ; la moitié ont moins de 18 ans ; 7 % ont plus de 60 ans. Peu sont en âge de travailler, mais un tiers d'entre eux a déjà un emploi ; 200 000 emplois ont été ouverts depuis fin février. Quand on donne le droit de travailler rapidement, on améliore la qualité de l'accueil. C'est un point notable, à intégrer à nos réflexions.

Les flux à la frontière varient fortement. Fin mars, lors de mon déplacement, les flux à la frontière étaient équivalents. Fin avril, il y avait 30 kilomètres de queue pour rentrer en Ukraine, tandis que la sortie était immédiate. Tout dépend des moments... Il est vrai qu'il y a plus de réfugiés à l'intérieur de l'Ukraine qu'à l'extérieur. Ils sont proches de la frontière, dans des zones risquées qui peuvent être parfois bombardées. Certains habitants de Lviv peuvent vouloir passer en Europe...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous avons vu passer des habitants de Lviv...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les premiers partis sont souvent ceux qui avaient des contacts en Europe, mais selon la situation, il peut y avoir des arrivées complémentaires

Quand on parle d'accueil des réfugiés, on pense d'abord aux politiques publiques et aux associations ayant une mission de service public. Or la seule politique publique est le droit au travail et à l'assurance maladie. Medyka est une gentille foire où 90 % de l'accueil est d'initiative privée ou bien des collectivités locales. Cela soulève un risque de trafic d'êtres humains et un problème énorme d'accès à l'avortement. Des Ukrainiennes sont violées, il y a un réel besoin auquel la Pologne ne répond pas compte tenu de sa législation.

Le président polonais, lors de son intervention récente devant le parlement ukrainien, a annoncé une extension de la loi de mars 2022 : auparavant, toute personne résidant en Ukraine et venue en Pologne après le 24 février avait droit au travail et à l'assurance maladie, soit un peu plus que la protection temporaire. Désormais, structurellement, tous les Ukrainiens se rendant en Pologne ont un droit de séjour, le droit de travailler, une assurance maladie.... Les Ukrainiens ont annoncé la réciproque pour les Polonais. Comme je le disais il y a deux mois, il faut conférer aux Ukrainiens les principaux attributs de la citoyenneté européenne.

**M. Jean-François Rapin, président.** – La Pologne cherche à fixer ces réfugiés.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Le pays a besoin de bras mais il y a aussi de vrais enjeux, notamment éducatifs. Un enfant sur quatre scolarisé à Varsovie est ukrainien, arrivé depuis fin février. Ce n'est pas neutre.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il paraît que leur niveau de mathématiques est excellent...

**M. Jean-Yves Leconte.** – La Pologne emploie aussi les enseignants ukrainiens, même si de nombreux professeurs ukrainiens continuent de faire des cours en ligne. Vous le voyez dans vos territoires, certains enfants ne veulent pas aller à l'école car ils suivent ces cours à distance.



**Mme Marta de Cidrac.** – Merci pour ce partage. Vous avez surtout évoqué le volet solidarité ; n’avez-vous pas eu de rencontre avec les militaires ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous avons rencontré la police aux frontières, Frontex et Europol.

**Mme Marta de Cidrac.** – Estimez-vous qu’il y a une attente de cessez-le-feu ou de paix ? Je suis très étonnée qu’on parle si peu de la sortie de la guerre...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Elle va durer.

**Mme Marta de Cidrac.** – Mais on ne s’exprime plus – même nous en tant que parlementaires – sur ce qu’on espère des échanges au plus haut niveau. Je n’entends même pas les réfugiés en parler. C’est la guerre, et le plus fort gagnera, advienne que pourra ?

**M. Claude Kern.** – Ceux que j’ai rencontrés à Przemysl me l’ont affirmé : ils vont gagner, et ils iront jusqu’au bout.

**Mme Marta de Cidrac.** – C’est terrible, car tout le monde perdra.

**M. André Gattolin.** – Mettez-vous à leur place !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les Ukrainiens ont malheureusement l’expérience des accords de Minsk, avec un conflit gelé et non résolu politiquement, qui redémarre. On en voit les conséquences. C’est pire d’avoir attendu sept ans plutôt que d’avoir résolu politiquement le conflit à l’époque. Nous voyons les efforts de Mario Draghi actuellement. Il y a eu 10 000 morts après les accords de Minsk, avant que le conflit ne reparte.

**M. Claude Kern.** – D’autres conflits sont gelés, et il ne suffit que d’une allumette pour qu’ils redémarrent : en Moldavie avec la Transnistrie, et en Géorgie avec l’Abkhazie et l’Ossétie du Sud.

**M. Jean-François Rapin, président.** – La semaine dernière, le président Larcher a reçu la présidente de la république moldave, Mme Maia Sandu. L’armée moldave compte 6 000 personnes ; en Transnistrie, il y a 7 000 personnes pilotées par 1 500 soldats russes. Il suffit d’un rien pour que le territoire soit envahi en une demi-journée, mangé par l’ogre russe, sans que cela émeuve qui que ce soit. Les territoires sont très proches : le 24 février, la présidente a entendu, depuis la Moldavie, les premiers coups de canon...

Sur le terrain, tout le monde se prépare à une guerre qui dure. Les dispositifs d’accueils, tantôt de 25 000, tantôt de 80 000 personnes, sont maintenus avec un haut niveau de sécurisation et d’investissements. Les gardes-frontières slovaques, la police aux frontières et Europol sont peu sollicités aujourd’hui mais restent là, car une autre vague peut arriver.

Autre phénomène, on voit arriver des camionnettes avec des familles entières, et des hommes jeunes, qui sont exonérés de prendre les armes s’ils ont des enfants en bas âge. Beaucoup ont traversé l’Ukraine pour ne pas être enrôlés. La situation est dramatique.

Nous avons été heurtés par des gens qui traversaient la frontière à pied, sans aucun bagage, hormis éventuellement un sac à dos ou à main. Ils arrivent, mangent une soupe et sont emmenés en bus à quarante kilomètres de là où commence un parcours du combattant pour

être intégrés. Ils ont du courage, ils nous font pitié, nous n'imaginons pas ce qu'ils peuvent ressentir.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il y a aussi un lourd processus de contrôle de sécurité des deux côtés de la frontière...

**M. Jean-François Rapin, président.** – L'objectif est de s'assurer qu'il n'y a pas de trafic d'armes. Ceux qui rentrent en Ukraine ne sont pas les plus pauvres : nous avons vu passer de nombreux 4x4... Ceux par contre qui restent près de la frontière côté ukrainien sont sans doute plus pauvres, qui n'osent pas passer de l'autre côté.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il y a également des difficultés avec le change entre de monnaies...

**M. Jean-François Rapin, président.** – ... et un véritable trafic en ce domaine. Lorsque vous prenez 10 000 euros au distributeur en Pologne, vous gagnez immédiatement 300 euros en les revendant à votre retour en Ukraine...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Pourtant, la monnaie ukrainienne résiste. C'est juste que les banques ne sont pas équipées.

**Mme Christine Lavarde.** – Jeudi, à Bruxelles, j'étais étonnée de voir des Ukrainiens voulant rentrer chez eux qui devaient payer leur voyage de retour, alors qu'ils ont voyagé gratuitement pour fuir leur pays. L'Union européenne pourrait se saisir de cette situation qui est surréaliste.

**M. Claude Kern.** – Souvent ils arrivent jusqu'en Pologne, par exemple à Przemysl, puis ils finissent leur voyage vers l'Ukraine à pied.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous étudierons ce sujet.

**Mme Amel Gacquerre.** – Merci de votre retour d'expérience. Je note que, selon vos dires, l'aide alimentaire a bien diminué...

**M. Jean-François Rapin, président.** – C'est toute l'aide en général qui s'est réduite.

**Mme Amel Gacquerre.** – Nous le sentons dans nos collectivités locales. Que peut-on faire pour transmettre le message ?

**M. Claude Kern.** – Dans certains dépôts, il y a de l'aide alimentaire entreposée. Je leur ai demandé de nous fournir une liste de leurs besoins. Nous l'attendons. Il faut de l'aide alimentaire et matérielle, mais par exemple ils n'ont plus besoin de poussettes ni de lits de camp, tandis qu'ils manquent de lait infantile.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le centre polonais que nous avons visité est très bien fait, avec d'immenses entrepôts où les volontaires reconditionnent en cartons unitaires. Il en est de même pour l'aide hospitalière, avec des packs tout prêts. Mais l'aide commence à manquer. Certes, il y a des camions qui n'arrivent pas à destination. La préfète nous a indiqué qu'elle avait vu des couvertures partant pour l'Ukraine être revendues à Kosice... Il y a du trafic caché.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Pour l’avoir fait moi-même, je peux témoigner que parfois on a des faux douaniers et que la marchandise a du mal à sortir de Pologne...

**M. Claude Kern.** – Il y a des réseaux bien organisés qu’il faut préférer, notamment ceux de la Commission européenne ou de la sécurité civile, qui envoient de l’aide vers la Pologne, qui est ensuite distribuée vers de nouveaux *hubs* en Ukraine. Si on ne passe pas par ces réseaux, on prend le risque que certains camions soient détournés, arrêtés par des soi-disant douaniers exigeant des taxes.

**M. Jean-François Rapin, président.** – L’armée russe a ainsi intercepté des camions d’aide humanitaire, faute d’aide logistique...

**Mme Marta de Cidrac.** – Pourquoi l’aide se réduit-elle ? Est-ce parce que le nombre de réfugiés augmente et donc réduit l’aide disponible pour chacun ?

**M. Claude Kern.** – C’est surtout que l’aide se réduit.

**Mme Amel Gacquerre.** – Nous entendons tout et son contraire sur ce dont ont besoin les Ukrainiens. Que faut-il donner ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Ils disent ne plus avoir besoin de vêtements. Il faut de la nourriture, des produits d’hygiène et hospitaliers.

**M. François Calvet.** – Avez-vous vu été témoins de fournitures d’armes ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Non, et nous n’avons pas cherché à en voir. Cela se fait discrètement.

**M. Claude Kern.** – Nous avons cependant posé la question.

**M. François Calvet.** – Où en est-on de la livraison d’armes ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les ports ukrainiens sont bloqués. À Lviv, le système logistique fonctionne pour approvisionner les magasins mais les chauffeurs de camion ne peuvent pas passer à partir du sud. Les chemins de fer, surchargés, sont aussi plus risqués.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Au sujet de l’armement, la difficulté tiens surtout à la formation à la manipulation de cet armement. L’armée ukrainienne a l’habitude d’utiliser du matériel soviétique... Les canons embarqués français César tirent à 40 kilomètres mais il faut savoir s’en servir, et donc former les Ukrainiens. C’est un vrai sujet qui explique que les députés ukrainiens que nous avons reçus veulent avoir des armes de type soviétique... Il faut du temps pour être formé à d’autres armes antichar.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les Ukrainiens ne pouvant pas sortir, il faut donc aller les former là-bas...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous voulions aller à Lviv, mais le Quai d’Orsay nous l’a formellement déconseillé...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il ne faut pas lui demander !

**M. Pierre Cuypers.** – Une vache se traite matin et soir, or 40 % du lait ukrainien serait jeté faute d'outils de transformation. De même, 23 millions de tonnes de céréales seraient en train de se perdre là-bas... Avez-vous pu constater cette situation ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous ne sommes pas allés en Ukraine...

**M. Pierre Cuypers.** – Il faudrait réussir à exporter ce lait, jeté à l'égout, car ce n'est pas tenable. C'est un problème logistique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les prix augmentent en raison des problèmes de transport. La production agricole ukrainienne n'atteindrait cette année que 40 % de la production de l'année dernière...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il faudrait vraiment pouvoir se rendre en Ukraine. Nous verrons s'il y a un deuxième épisode migratoire. Mais lorsque nous nous déplaçons en tant que parlementaires, nous engageons le Sénat et devons respecter les consignes du Quai d'Orsay.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Lequel est obligé de vous refuser l'accès...

## Questions diverses

**M. Jean-François Rapin, président.** – Avec quelques membres du bureau de notre commission, je prévois de me rendre à la frontière ukrainienne du 10 au 13 mai afin de constater l'impact de la guerre en Ukraine sur les frontières orientales de l'Union européenne et la façon dont les États limitrophes membres de l'UE gèrent la situation, particulièrement la Pologne et la Slovaquie. Ce déplacement sera également l'occasion de manifester la solidarité des sénateurs français à l'égard de ces pays.

**M. Didier Marie.** – Serait-il envisageable d'auditionner le commissaire européen en charge des réfugiés ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Très bonne proposition, nous nous occupons d'organiser cela.

Je vous indique que la Conférence sur l'avenir de l'Europe s'achèvera le 9 mai. Les propositions sont nombreuses, mais s'il s'agit de rester dans le cadre des traités, comme les commissaires le souhaitent, beaucoup ne pourront pas aboutir. Nous avons notamment eu de riches débats sur les systèmes de santé. J'ai dû batailler ferme pour défendre la complémentarité des systèmes privé et public sur notre territoire, car certains États n'y souscrivent pas.

**Mme Gisèle Jourda.** – En matière de politique de défense et de politique étrangère, dont traite le groupe de travail sur « l'UE dans le monde » auquel j'appartiens, nous constatons que les citoyens connaissent très mal les institutions européennes. Si les idées qui sont échangées dans le cadre des panels de citoyens sont ambitieuses, je crains que les préconisations qui en émanent alimentent des déceptions.

De manière générale, je crois que ce constat vaut pour tous les groupes de travail de cette conférence.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'ajoute pour ma part que les débats interparlementaires sont parfois difficiles au niveau européen, et que si je vous compare à vos homologues des autres États membres, mes chers collègues, vous êtes de doux agneaux !



***Mercredi 25 mai 2022***

**- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -**

## **Institutions européennes**

### **Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat de la République tchèque**

**M. Jean-François Rapin, président.** – C’est une grande joie de vous accueillir ce matin au Sénat. Il est rare de tenir une réunion commune à nos deux commissions. Nous avons beaucoup à nous dire : chacune d’entre elles est chargée de suivre les affaires européennes au sein du Sénat de la République.

En outre, votre pays va bientôt succéder au nôtre à la présidence du Conseil de l’Union européenne. Aussi, il est très précieux de pouvoir échanger ensemble ce matin en vue de ce prochain passage de relais - dans un mois.

Nous partageons la même actualité : depuis déjà trois mois, le choc de l’agression russe contre l’Ukraine, qui ranime dans les mémoires des heures douloureuses, met au jour nos dépendances, et réveille l’inflation et le spectre de la famine ; depuis lors, la conviction que l’Union européenne doit mieux affirmer son autonomie stratégique, entendue largement, y compris sur le plan économique ; la conscience de l’urgence à relever le défi vital de la lutte contre le réchauffement climatique, tout en exploitant le potentiel du numérique ; enfin, le souci d’embarquer tous les concitoyens européens dans ce projet ambitieux, sans oublier les pays qui toquent à la porte de l’Union et qui craignent pour leur sécurité.

L’usage veut que les parlements du trio de présidence adoptent une déclaration conjointe au début de la première des trois présidences. Les parlements français, tchèque et suédois sont parvenus à élaborer un projet en ce sens, qui recense l’ensemble des défis que je viens de mentionner rapidement. Mais il reste à formaliser sa signature par les présidents de chambre, ce qui n’est pas simple au vu du calendrier électoral français.

Le président du Sénat français, M. Gérard Larcher, soutient toujours la déclaration, mais il faudra probablement l’actualiser pour tenir compte de l’invasion de l’Ukraine intervenue entre-temps. J’imagine que la présidence tchèque envisage de relancer le processus.

Au vu du nombre et de l’étendue des enjeux, nous sommes convenus de focaliser nos débats sur quelques thématiques : la situation en Ukraine, la Conférence sur l’avenir de l’Europe, la politique climatique, la lutte contre les menaces hybrides et l’indépendance des médias.

Je vous propose de présenter votre délégation avant que nous n’abordions le premier thème. Je suggère ensuite que nous consacrons quinze à vingt minutes à chacun des thèmes retenus.

**M. David Smoljak, président de la commission des affaires européennes du Sénat de la République tchèque.** – Je vous remercie de votre accueil, dans cette période électorale que connaît la France.

Permettez-moi donc de vous présenter les membres de notre délégation : MM. Jiří Čunek et Petr Orel, tous deux vice-présidents de notre commission des affaires européennes, et Mme Štěpánka Götthansová, secrétaire de notre commission.

Nous sommes ravis de pouvoir débattre avec vous.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Cette période est en effet quelque peu particulière pour le Parlement français, puisque nous n'avons pas de texte législatif à examiner et ne siégeons pas en séance plénière. En revanche, nos commissions continuent de travailler.

Le premier point qui figure à notre ordre du jour est une priorité qui s'est imposée à la présidence française le 24 février et qui sera au centre de la présidence tchèque : il s'agit bien sûr de la guerre en Ukraine.

C'est une préoccupation majeure pour l'Union européenne, pour la sécurité et la stabilité de l'ensemble du continent européen, mais aussi du monde entier, puisque l'invasion russe a été condamnée par une large majorité des États membres de l'assemblée générale de l'Organisation des Nations unies.

Votre pays, tout proche de l'Ukraine, bien que non frontalier, a accueilli, avec une humanité, une organisation et une efficacité remarquables, près de 400 000 personnes sous protection temporaire, dont environ un tiers demeure sur votre territoire.

Vous avez donné, ce faisant, tout son sens à la notion de solidarité européenne.

Toute l'Europe s'est mobilisée. Votre pays s'est très tôt engagé, car il était tout de suite, sinon en toute première ligne, du moins en immédiate deuxième ligne, et, surtout, pays de destination choisi par beaucoup de réfugiés en raison de sa proximité non seulement géographique, mais aussi culturelle, économique, politique de longue date avec l'Ukraine du fait de la présence d'une communauté ukrainienne déjà importante en République tchèque avant l'invasion russe.

Dans ce conflit sont en jeu nos valeurs européennes fondatrices, si nous croyons toujours, avec Václav Havel, que l'Europe est d'abord une communauté de valeurs démocratiques et humanistes et que l'éthique de la politique, au sens le plus noble du terme, est une éthique de responsabilité.

Nous n'oublions pas que c'est sous présidence tchèque, en 2009, que fut lancé le partenariat oriental de l'Union européenne avec ses pays voisins, au premier rang desquels l'Ukraine. Ce partenariat a si bien tenu ses promesses que l'orientation européenne de l'Ukraine, qui a longtemps fait débat dans ce pays, n'est plus guère contestée que par la Russie.

L'Ukraine a demandé son adhésion à l'Union européenne dès le 28 février 2022, suivie en mars de la Moldavie et de la Géorgie, deux autres pays participeront au partenariat oriental établi par l'Union européenne. La Commission européenne devrait donner son avis sur ces candidats avant la réunion du Conseil européen le mois prochain.



Le président Macron a proposé le 9 mai dernier, date ô combien symbolique, d'intégrer le pays dans une nouvelle « communauté politique européenne », avant qu'il ne rejoigne l'Union européenne.

Cette organisation permettrait « aux nations européennes démocratiques adhérant à notre socle de valeurs, de trouver un nouvel espace de coopération, en matière de politique, de sécurité, d'énergie, de transport, d'investissement, d'infrastructures, de libre circulation des personnes ». Ce qui signifie que ces pays pourront bénéficier de coopérations accrues avec les autres États européens, avant une éventuelle adhésion, dans un second temps, à l'Union européenne.

Il y a en effet « urgence à ancrer l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, mais aussi les Balkans occidentaux à l'Union européenne et à renforcer la nature des relations » entre l'Europe et ces États.

Notre commission aura bientôt l'occasion de se pencher sur cette question, avant le Conseil européen prévu le 23 juin. Aussi sommes-nous particulièrement intéressés de recueillir votre point de vue et d'échanger avec vous sur cet enjeu majeur pour l'avenir de l'Union européenne, qui sera, à n'en pas douter, au cœur de la présidence tchèque.

**M. David Smoljak.** – Le partenariat oriental est une priorité non seulement de la présidence tchèque, mais aussi de la politique étrangère tchèque. Ces derniers temps, nous avons mis l'accent sur la nécessité d'offrir une perspective claire à l'Ukraine, qui fait face à l'agression russe. Cette démarche, qui s'appuie sur les valeurs démocratiques, doit être entreprise unanimement. Certes, le processus d'adhésion demandera beaucoup de temps, sans qu'il soit nécessaire de le raccourcir ni de le prolonger inutilement, mais il importe d'offrir à l'Ukraine cette perspective de rejoindre le groupe des pays démocratiques.

Après les quarante années de régime communiste que nous avait imposées l'Union soviétique à l'époque, nous avons pu mesurer qu'il était relativement aisé de passer d'un mode de production à un autre ou de transformer nos institutions politiques ; le plus difficile a été de transformer la société. L'Ukraine, par son attitude courageuse et déterminée, par sa lutte, prouve qu'elle est capable de sacrifier la vie de ses citoyens pour la défense des valeurs de démocratie et de liberté.

**M. André Reichardt.** – Au sein de la commission des affaires européennes, je suis plus particulièrement les questions relatives au partenariat oriental. Le président Rapin a rappelé que le Président de la République a émis l'idée d'une « communauté politique européenne ». Ne conviendrait-il pas plutôt d'en passer par un partenariat oriental renforcé, l'adhésion pure et simple de l'Ukraine, mais également de la Moldavie et de la Géorgie, étant une perspective à plus long terme ? Ne devrait-on pas envisager d'élargir ce partenariat oriental au moyen d'autres outils qui restent à imaginer, avant toute perspective d'adhésion ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je me suis entretenu la semaine dernière, en compagnie du président Larcher, avec la présidente moldave, laquelle, faisant preuve d'un certain pragmatisme, a compris que l'adhésion à l'Union européenne ne s'obtenait pas d'un claquement de doigts, même si son pays a fait énormément d'efforts ces dernières années.

Une « communauté politique européenne » pourrait représenter une forme de transition avant une possible adhésion à l'Union européenne. Cette option peut se révéler intéressante, à la condition que les pays concernés ne la considèrent pas comme une nasse qui

les enfermerait et les éloignerait de toute perspective d'adhésion. On a bien compris que les Britanniques, notamment, ne voulaient pas de cette communauté

Par ailleurs, il faut tenir compte du contexte : inflation galopante, difficultés pour les populations de ces pays à se nourrir, moyens de défense insuffisants pour contrer une agression armée. Le partenariat oriental est un outil déjà à leur disposition pour peu qu'ils l'activent. Faut-il inventer d'autres outils ? Dans l'immédiat, le partenariat oriental me paraît un bon outil.

**M. André Reichardt.** – Je visais la création de nouveaux outils dans le cadre du partenariat oriental. À mon sens, l'Union européenne pourrait développer de nouveaux concepts à l'intérieur de ce partenariat pour inciter justement ces pays à s'engager sur le chemin de l'adhésion.

**M. David Smoljak.** – J'étais en Géorgie la semaine dernière et j'ai été surpris de voir flotter autant de drapeaux européens, y compris au fronton des maisons particulières. De nos discussions avec les officiels géorgiens, il ressort clairement qu'ils partagent les valeurs de l'Europe et veulent rejoindre l'Union européenne. Peu leur importe comment s'appellera cette période de transition, conscients qu'ils sont que le processus d'adhésion prendra du temps. En revanche, prenons garde d'éveiller en eux le sentiment qu'on leur réserverait une autre voie que celle de l'adhésion de plein droit. Nous devons aider nos amis géorgiens, ukrainiens et moldaves à créer des institutions indépendantes et à faire accepter par leurs élites politiques que le pouvoir doit procéder d'un processus de droit et non pas être dans les mains d'oligarques.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – En 1977 et 1978, j'étais étudiante à Prague. C'est d'ailleurs par volonté de lutter contre le socialisme soviétique que je suis entrée en politique.

Je partage les interrogations exprimées concernant cette « communauté politique européenne ». Elle peut être une bonne idée à la condition qu'elle ne reste pas une coquille vide, alimentant les déceptions. En 2014, j'étais en Ukraine où j'ai vu les mêmes drapeaux européens flotter place Maïdan et mesuré cette attente des Ukrainiens vis-à-vis de l'Ouest, attente profondément déçue. Je me souviens avoir présenté leur rapport à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN proposant d'intégrer la Géorgie à l'OTAN.

Je viens de passer une semaine en Pologne, en Ukraine et en Moldavie, où j'ai participé à une mission de l'Agence française de développement, laquelle a débloqué, pour ce dernier pays, à la demande du président Macron, 75 millions d'euros pour l'aider à développer un État de droit et créer les conditions d'adhésion à l'Union européenne. C'est là une bonne démarche : la Moldavie a souffert de cette corruption endémique des oligarques qui a freiné son développement. C'est d'ailleurs une experte française qui conseille la présidente moldave sur ces questions d'État de droit, de récupération des biens mal acquis, de lutte contre la corruption.

**M. André Gattolin.** – Chers collègues du Sénat tchèque, c'est un grand plaisir pour nous d'échanger avec vous !

Nous devons admettre que les fondements historiques de l'Union européenne - marché unique, union économique, monétaire et financière - sont en partie obsolètes. Nous ne

vivons plus dans un monde sans ennemi, et la guerre en Ukraine est peut-être la première guerre *post*-globalisation et *post*-mondialisation.

Nous avons tenté, ces dernières années, de faire évoluer les principes de l'Union, prévoyant des règles de conditionnalité en matière de justice, d'État de droit, de droits sociaux, d'environnement. Le conflit actuel nous oblige à envisager une conditionnalité géopolitique ou géostratégique. On ne peut pas à la fois être membre de l'Union européenne et conclure des partenariats avec des puissances antieuropéennes, à savoir la Fédération de Russie et la République populaire de Chine, notamment. La République tchèque est très sensible à ces interférences extraeuropéennes. Le projet de « communauté politique européenne » doit reposer sur le principe de cette alliance : sommes-nous tous solidaires pour un monde libre et démocratique ou sommes-nous des agents d'influence indirecte de puissances extérieures ?

Il faudra questionner certains États membres, y compris des membres fondateurs, sur leur positionnement géostratégique si l'on veut réellement avancer ensemble.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il est important que tous les pays de notre continent qui le souhaitent puissent, le plus vite possible, prendre part à cette aventure commune qu'est l'Union européenne. Le partenariat oriental, c'était une façon de leur signifier qu'on ne leur ouvrirait pas encore cette perspective européenne : il faut que ça change !

Le processus d'adhésion des pays actuellement candidats à l'Union européenne est totalement gelé. Comment dynamiser des négociations qui à ce jour ont perdu, en particulier aux yeux des pays des Balkans, toute crédibilité et toute puissance de transformation ? Si les habitants de ces pays les quittent, c'est parce qu'ils ne croient plus à cette perspective d'adhésion. Sans compter que, dans un pays comme la Serbie, l'État de droit recule. L'esprit européen, c'est accepter parmi nous ceux qui partagent nos valeurs.

Il convient de faire bénéficier pleinement ces pays, en particulier l'Ukraine, des politiques européennes afin de les aider à converger plus vite.

Je regrette que le Président de la République ait refait la même erreur que l'un de ses prédécesseurs, François Mitterrand : il faut absolument marquer la perspective européenne des pays candidats, en particulier l'Ukraine. Pour autant, il ne faut pas brader les négociations, qui seront sans doute longues, avec probablement des périodes de transition. Mais ne créons pas des « purgatoires » ! Le seul intérêt éventuel d'une communauté politique européenne, c'est, le cas échéant, d'apporter des garanties de sécurité à l'Ukraine, qui n'est pas membre de l'OTAN. Auquel cas, l'adhésion du Royaume-Uni prendrait tout son sens.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je salue la présence de nos collègues tchèques. Je rappelle que c'est sous présidence tchèque que ce partenariat oriental a été lancé, en 2009.

J'ai suivi, au nom de notre commission, les contrats d'association qui ont été signés entre l'Union européenne et la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. Je me suis rendue en Ukraine il y a trois ans.

Les difficultés que ces pays ont rencontrées ont été plus ou moins grandes. Mais l'attachement à l'Union européenne était déjà fort dans ces trois pays du partenariat oriental.

La situation politique actuelle me consterne. Nous devons accueillir avec pragmatisme, réalisme et sérieux la demande d'adhésion formulée conjointement par la

Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine à la suite de l'agression russe. Certes, il ne faut rien précipiter, mais nous devons prendre conscience que c'est une question de survie pour ces trois pays. Comment concevons-nous l'Europe de demain ? Même si des étapes sont nécessaires, ne perdons pas de vue qu'il importe de poser de nouvelles pierres dans l'édification de l'Union européenne.

**M. Jiří Čunek, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat de la République tchèque.** – La République tchèque a été admise en 2004 au sein de l'Union européenne, donc quatorze ans après sa demande d'adhésion. Même si nous ne devons pas rendre plus difficile celle des pays actuellement candidats, ils ont encore une longue route devant eux – je pense à la Géorgie et à la Moldavie. Pour eux, la priorité est la fin de la guerre. Ces deux pays sont capables de satisfaire rapidement aux critères économiques ; en revanche, il leur faut supprimer la corruption, garantir l'État de droit, et ce processus demandera du temps. Ils sont assez éloignés des pays fondateurs de l'Union européenne et voient les choses différemment. Il est évidemment nécessaire d'aider ces pays.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Je remercie nos collègues tchèques de leur présence et salue la qualité des relations entre nos deux pays.

M. Smoljak a indiqué que les changements politiques et économiques pouvaient être rapides, cependant que la société évoluait beaucoup plus lentement. De fait, la République tchèque a beaucoup évolué, et, au sein de l'Union européenne, je n'ai pas le sentiment qu'il existe des désaccords marqués entre nos deux pays. Il n'en est pas de même avec d'autres pays ayant connu l'occupation soviétique : je pense en particulier à la Hongrie, dont les positions nous semblent rester assez proches de celles de Moscou. Quel est le point de vue de la République tchèque à cet égard ? Est-ce une posture ? Une manière d'être différent ? Une manière d'imposer une relation de force avec les autres pays de l'Union européenne ? Ou bien cette attitude tient-elle à des raisons internes ?

Sur l'élargissement de l'Union européenne, je veux exprimer un point de vue, même s'il est très peu diplomatique : j'y suis assez nettement défavorable. Pour deux raisons : nous rencontrons déjà beaucoup de difficultés à vingt-sept et, sauf à opérer de considérables changements constitutionnels dans le mode de fonctionnement de l'Union européenne, je pense qu'il sera impossible de fonctionner à plus de trente ; de la même manière que nous avons eu besoin de l'expérience de la République tchèque, après des décennies d'occupation soviétique, je vous demande aussi d'accepter l'expérience française, celle d'une Europe née de l'empire de Charlemagne, car, pour moi, Français, il m'est difficile d'envisager une Union européenne dont le centre de gravité se situerait dans sa partie est. La politique obéit aussi à des lois géographiques.

**M. Claude Kern.** – Je remercie également nos collègues tchèques de leur présence ce matin.

Je partage à la fois les propos de Philippe Bonnecarrère et ceux de M. Jiří Čunek sur l'élargissement à la Moldavie et à la Géorgie : ces pays ne satisfont pas aux règles d'un État de droit. Avec la commission de Venise, nous formulons régulièrement des recommandations en ce qui concerne les élections, la désignation des juges, etc. Tout cela se déroule de manière encore très floue dans ces deux pays.

**M. David Smoljak.** – S'agissant de la Hongrie, la situation est paradoxale. Sous l'ère soviétique, ce pays était pour nous le symbole d'une certaine liberté. Aussi, je ne

comprends pas les évolutions que l'on y observe aujourd'hui : restriction des libertés, absence de médias libres, etc. Nous avons le sentiment de revivre ce que nous avons connu à l'époque communiste. Nous devons refuser cette perspective.

Pourquoi le gouvernement hongrois agit-il ainsi ? Il nous a été répondu que, à défaut, le régime serait menacé.

Quand on interroge les pays candidats à l'Union européenne sur les raisons qui motivent leur démarche, ils nous répondent qu'ils entendent ainsi moderniser leur économie et améliorer le niveau de vie de leurs habitants. À notre époque, pour nous, adhérer signifiait gagner en liberté. C'est ce qu'on voit aujourd'hui en Biélorussie, seconde Russie : ceux qui manifestent veulent vivre dans un monde meilleur.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le 9 mai dernier, la Conférence sur l'avenir de l'Europe a adopté son rapport final, après une année de travaux, formulant 49 propositions. Nous ne savons pas encore les suites qui y seront données. Le Parlement européen a appelé à une convention et à un changement des traités : certains États membres ont soutenu cette démarche, d'autres s'y sont opposés. En tout état de cause, ces propositions sont désormais sur la table et constitueront une base de discussion incontournable pour les prochaines années. Je vous propose donc que nous ayons un échange sur ce sujet.

Quelles sont les suites que la présidence tchèque envisage de donner aux propositions formulées par la Conférence sur l'avenir de l'Europe, au niveau interparlementaire ?

Le rapport final de la Conférence propose de développer les exercices de démocratie participative auprès des citoyens européens : soutenez-vous ce type d'exercice ? Nous serions curieux de savoir comment s'est déroulée la Conférence sur l'avenir de l'Europe en République tchèque. Avez-vous organisé des événements dans ce cadre ?

J'aimerais plus spécifiquement aborder avec vous les propositions issues de la Conférence en matière institutionnelle.

Dans son rapport final, il est proposé d'instituer un référendum au niveau de l'ensemble de l'Union ; il est aussi envisagé qu'une partie des députés européens soient élus sur des listes transnationales, que le Parlement européen ait un rôle plus important dans la désignation du Président de la Commission et qu'il obtienne un droit d'initiative législative et des droits accrus dans la procédure budgétaire : soutenez-vous ces propositions ?

Le rapport final de la Conférence indique par ailleurs que « toutes les décisions actuellement prises à l'unanimité devraient, à l'avenir, être adoptées à la majorité qualifiée », à de très rares exceptions près. Soutenez-vous cette proposition ?

Enfin, nous relevons que le rapport final de la Conférence ne prévoit aucune prérogative nouvelle pour les Parlements nationaux. C'est pourquoi nous avons pris l'initiative d'avancer en ce domaine des propositions au sein du groupe de travail de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'union des parlements de l'Union européenne (Cosac) sur le rôle des parlements nationaux ; elles concernent notamment la mise en place d'un droit d'initiative pour les parlements nationaux, que l'on appelle souvent « carton vert », une facilitation de l'activation du « carton jaune », qui permet de dénoncer les initiatives européennes qui ne respectent pas les compétences des États

membres et donc ne sont pas conformes au principe de subsidiarité, et, enfin, le droit pour certains parlementaires nationaux de poser des questions écrites aux institutions européennes. Comment considérez-vous ces propositions ?

**M. David Smoljak.** – J’ai participé à la Conférence au côté de Mikuláš Bek, ministre des affaires européennes. Ce processus est très ambitieux. Lors de ma première visite au Parlement européen, j’ai été surpris de constater la frustration des citoyens membres de ces panels : ils ne comprenaient pas que leur investissement n’aboutisse pas à des résultats concrets. En revanche, il me semble que cette frustration avait totalement disparu au moment de la dernière réunion, traduisant le fait qu’ils avaient mieux compris le processus et le fait que celui-ci demandait du temps. De leur côté, les représentants politiques ont appris à écouter les citoyens.

Cette tentative de faire interagir les politiciens professionnels et les citoyens est positive.

**M. Jean-François Rapin, président.** – En effet, les nombreuses rencontres avec ces panels de citoyens à Strasbourg nous ont permis de mieux comprendre quelles étaient leurs attentes. Eux-mêmes ont compris comment fonctionnaient à la fois les institutions européennes, mais aussi leurs propres institutions nationales, et que les décisions ne se prenaient pas d’un claquement de doigts, qu’il fallait respecter un processus.

En tant que président de la commission des affaires européennes, je prévois de lui en rendre compte prochainement.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Un mot sur les listes transnationales. Certains partis, en France, n’y sont pas favorables. Comme le Président Macron, j’y suis pour ma part assez favorable, d’autant que c’est une proposition que j’avais moi-même formulée il y a très longtemps. Il faut quand même dire que cette idée d’une élection de députés sur une base européenne a sous-tendu la création d’un Parlement européen, dans l’esprit des pères fondateurs.

Je sais toutes les difficultés inhérentes à la création de listes transnationales, d’autant qu’il faut tenir compte du poids démographique de chaque pays. Au minimum, il pourrait être intéressant de prévoir la création de telles listes pour l’élection de députés européennes par des citoyens européens expatriés, lesquels sont très nombreux et ont des préoccupations particulières. Leur voix devrait être mieux entendue au sein du Parlement européen.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Avec Laurence Harribey, nous avons récemment présenté devant notre commission un rapport sur la question des listes transnationales, dans lequel nous envisageons cette option pour les expatriés. La difficulté tient aux réelles divergences dans les façons dont on vote dans chaque pays. La question n’est pas près d’être tranchée, même si l’idée suit son chemin. Ce qui est certain, c’est que, si celle-ci devait aboutir, la proportion de députés élus sur des listes transnationales resterait faible.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Cette « portion congrue » de députés pourrait être désignée précisément par les citoyens expatriés. Souvenons-nous que c’est le traité de Maastricht qui a offert la possibilité aux citoyens européens résidant dans un autre État membre que le leur de participer aux scrutins municipaux et européens de ce pays. Depuis

lors, aucun progrès n'a été enregistré en matière de citoyenneté européenne au profit des ressortissants expatriés.

En tant qu'élue des Français expatriés, cette question m'importe énormément.

**Mme Gisèle Jourda.** – Ayant siégé comme vous à la Conférence sur l'avenir de l'Europe, pour le Sénat, je ne retire rien à vos propos, monsieur le président.

Ces panels ont été longs à mettre en place, les citoyens qui en étaient membres ne se sentant pas, au début, considérés comme ils le souhaitaient. Nous avons en tout cas mesuré l'immense besoin d'Europe. Pour ma part, je siégeais au sein du groupe de travail « L'Union européenne dans le monde », regroupant de nombreux jeunes. La guerre en Ukraine a été un tournant majeur : on a mesuré alors la demande de démocratie européenne et le souhait que l'Europe porte une voix universelle. Un sentiment européen est né et il ne faut pas le décevoir. Comme l'aurait dit un ancien Président de la République, il ne faudrait pas que cette Conférence fasse « pschitt ».

**M. David Smoljak.** – En ce qui concerne les candidats transnationaux, nous sommes bien conscients que nos concitoyens qui vivent à l'étranger éprouvent des difficultés à participer au processus démocratique. Nous voyons dans le vote par correspondance la solution. Un projet de loi en ce sens est d'ailleurs actuellement examiné par le Parlement tchèque. L'idée de candidats transnationaux ne suscite pas un grand enthousiasme – c'est peu dire –, en particulier dans des pays tels que la Slovaquie et la Pologne ou dans les États baltes. De surcroît, la participation aux scrutins européens est faible, et je ne suis pas certain que l'instauration de listes transnationales susciterait un regain de participation. Si celle-ci devait être encore plus basse qu'elle ne l'est actuellement se poserait la question de la légitimité de ces élections.

L'hypothèse du référendum n'est pas très populaire dans notre pays, car nous savons l'influence que peuvent avoir les réseaux sociaux *via* des algorithmes sur lesquels a prise un pays tiers. D'autant que, dans un référendum, la responsabilité politique est diluée, au contraire d'une élection directe. Le risque est donc que la société soit prise de court. De fait, nous ne sommes pas très favorables au référendum européen : certes, le référendum, notamment à l'échelon local, est une bonne façon d'intéresser les citoyens à la vie publique, mais il ne peut se substituer à la démocratie représentative. Ne soulevons pas de faux espoirs.

La question de l'unanimité mérite d'être débattue sérieusement quand on sait qu'un ou deux États peuvent parfois bloquer certaines décisions, ce qui n'est pas dans l'intérêt de l'Union européenne. C'est vrai surtout s'agissant des questions relatives à la politique étrangère.

Nous pouvons soutenir un renforcement des compétences des parlements nationaux au moyen des « cartons verts » ou des « cartons jaunes ». Encore qu'il faille faire attention quand on revient sur les accords fondateurs de l'Union.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le pacte vert pour l'Europe est l'une des priorités stratégiques de l'Union dans le cadre du mandat actuel de la Commission européenne.

Après une présentation des textes sous présidence slovène, la présidence française du Conseil a eu pour objectif de faire avancer les négociations sur le paquet « Ajustement à

l'objectif 55 », qui vise à tirer les conséquences concrètes de la loi européenne sur le climat. Il reviendra à la présidence tchèque du Conseil de mener les négociations avec le Parlement européen dans le cadre du trilogue.

Ce paquet est important par son volume, mais surtout important par la portée qu'il aura dans le quotidien de nos concitoyens.

Notre commission des affaires européennes l'a analysé et a adopté, conjointement avec les commissions chargées des affaires économiques et du développement durable, une résolution européenne d'ensemble saluant l'ambition européenne, mais soulignant les enjeux économiques, sociaux et territoriaux de cette transition climatique.

La guerre en Ukraine n'a fait que souligner encore l'importance de s'extraire de la dépendance au gaz russe et de mieux maîtriser notre efficacité énergétique, non seulement dans une optique climatique, mais aussi dans une optique de souveraineté. C'est d'ailleurs tout l'enjeu du nouveau plan RePowerEU, présenté la semaine dernière.

Comme vous, nous prônons une approche ambitieuse, mais réaliste de la transition écologique et nous défendons le recours à l'ensemble des technologies bas carbone disponibles, en particulier le nucléaire.

Nous serions heureux de vous entendre sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et plus largement sur votre approche en matière de transition écologique et énergétique, y compris sur la manière dont vous envisagez vos relations sur ces sujets avec vos voisins allemand et polonais, qui ont pu faire des choix politiques différents des vôtres.

**M. David Smoljak.** – Notre point de vue est très proche de celui de la France. Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » se révèle d'autant plus urgent avec l'augmentation des prix de l'énergie consécutive à la guerre en Ukraine. Nous devons veiller à sortir de notre dépendance non seulement de gaz russe, mais aussi aux énergies fossiles en général. C'est là l'une des priorités de notre présidence. Nous entendons accroître la part des énergies renouvelables, encore trop peu développées en République tchèque. De même, nous entendons développer l'énergie nucléaire, neutre en émissions de gaz à effet de serre. À cet égard, notre position est proche de celle de la France.

Alors que les énergies renouvelables sont disponibles depuis bien longtemps, leur demande s'est fortement accrue avec la guerre en Ukraine, et ce sans que l'État intervienne. C'est vrai en particulier des panneaux photovoltaïques et des pompes à chaleur. Les besoins sont tels que les fournisseurs ne peuvent pas les satisfaire.

**M. Jean-Yves Leconte.** – La transition écologique et énergétique passe par un marché carbone élargi au bâtiment et aux transports ou par des normes plus contraignantes, et elle nécessite donc de disposer de nouvelles recettes. Jusqu'à présent, ces compensations relèvent de politiques nationales. Dans les secteurs du transport et du bâtiment, ne faut-il pas élargir le marché du carbone et passer une compensation relevant de l'Union européenne elle-même ?

S'agissant de marché énergétique, pour les renouvelables, les enjeux concernent le transport, mais aussi le stockage ; le marché aujourd'hui est-il adapté à nos ambitions en matière de transition énergétique ?



Enfin, il faut rappeler que ces efforts, très positifs, concernent moins de 10 % des émissions mondiales, celles de l'Union européenne. À quoi cela sert-il ? Quelles sont nos capacités d'entraînement vis-à-vis de nos autres partenaires ? Il nous faut prêter attention au financement de l'accompagnement pour intégrer dans cet objectif « *Fit for 55* » l'ensemble de nos partenaires. Certains d'entre eux doivent adhérer à terme ; avec d'autres, comme la Turquie, nous commerçons. Cette dernière pourrait ainsi être la première concernée par le mécanisme d'ajustement carbone, ce qui serait un peu paradoxal.

**M. David Smoljak.** – Nous disposons d'outils de marchés qui aboutissent à la décarbonation. La guerre en Ukraine nous a démontré combien il était risqué de dépendre de systèmes autoritaires pour nos énergies : cela vaut pour la Russie mais aussi pour les Émirats arabes unis, pour le pétrole. La source d'énergie la plus fiable repose sur notre autonomie, donc sur le soleil, l'air et l'eau, qui ne relèvent d'aucun régime autocratique.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – En parallèle à la crise ukrainienne, un accord avec le Mercosur sera-t-il remis sur la table, dans la mesure où l'Amérique du Sud est un grand producteur de produits agricoles dont beaucoup de pays européens ont besoin ? L'Ukraine satisfaisait beaucoup de ces clients ; selon vous, allons-nous être de nouveau confrontés aux difficultés que nous rencontrions à nouer des conventions avec le Mercosur ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre collègue Pierre Cuypers m'expliquait ce matin que les discours médiatiques créaient une grande peur et une montée des prix, alors que l'on n'a pas de visibilité sur la production pour 2022. Pour lui, le seul gros problème concerne le tournesol. S'agissant du blé, nous avons des réserves, et 40 % de la production en Ukraine pourrait être menée à bien.

Faut-il, dès lors, rouvrir des discussions conflictuelles, comme avec le Mercosur ? Je ne sais pas. Des discussions importantes ont lieu avec les États-Unis sur ce sujet. Je ne sais pas si cela fera l'objet d'un traité, mais l'Union européenne fonctionne de telle manière que cela devra donner lieu à des régulations, peut-être à travers des accords. L'accord avec le Mercosur avait été contesté parce que les normes européennes ne s'appliquaient pas aux produits importés. Le même problème s'est posé avec le Canada lors de la conclusion du CETA dont la ratification est à l'arrêt.

**M. André Reichardt.** – Je m'adresse au pays qui présidera prochainement l'Union européenne : il importe d'accorder une attention particulière au poids très relatif de l'Union européenne au regard d'autres pays, voire d'autres continents, en matière de climat et d'en tenir compte dans le programme « *Fit for 55* ». Notre commission a déjà eu l'occasion de le dire : il ne faudrait pas que certains pays concernés soient pris à la gorge, alors même que les résultats seraient limités pour l'Union européenne, compte tenu de son poids par rapport à d'autres pays ou continents. Nous devons appeler à la prudence en la matière, en plus de faire quelque chose d'efficace. Chacun devrait y consacrer l'attention nécessaire et pas seulement certains pays.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous avons été frappés, lors de notre visite en République tchèque, de l'intérêt des propriétaires pour les énergies renouvelables. En France, nous nous battons depuis quinze ans pour voir apparaître des panneaux solaires chez les particuliers. Or là-bas, il s'agit d'un mouvement volontaire et non subventionné ! À proximité de la guerre, on anticipe, alors que chez nous cela reste très difficile. En tout état de cause, cet enthousiasme posera des difficultés pour se fournir en matière première.

**M. David Smoljak.** – Nous proposons des subventions à l’installation de sources d’énergie renouvelable. Prague a également créé un centre qui permet aux propriétaires d’échanger leur surproduction d’énergie. Les propriétaires privés sont de plus en plus intéressés.

**M. Jiří Čunek.** – Le soutien du Gouvernement s’applique aux panneaux solaires de dix kilowatts. Pour une maison familiale moyenne, la subvention représente 8 000 euros sur 24 000 euros de coût total. Avec moins de panneaux, la subvention peut représenter jusqu’à 50 % du coût total.

J’ai moi-même fait installer des panneaux sur ma maison, après avoir fait mes calculs. Nos citoyens ne veulent plus dépendre d’autres pays pour leur énergie ; je ne sais pas ce qu’il en est en France, mais il me semble que les citoyens doivent développer leur propre source d’énergie. Certes, les avis divergent dans notre Parlement, comme chez vous : nous favorisons l’énergie nucléaire, qui est considérée comme propre. Au total, la République tchèque produit en ce moment un peu plus d’énergie qu’elle n’en consomme.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je me rappelle avoir rencontré des Français en République tchèque qui se plaignaient de l’instabilité du soutien au solaire. La question se pose, parce que la production solaire ne se fait pas au moment où on en a le plus besoin. D’où la question du marché, dans lequel le stockage n’est peut-être pas suffisamment rémunéré.

**M. Petr Orel, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat de la République tchèque.** – La République tchèque a soutenu « *Fit for 55* », mais la situation en Ukraine a entraîné des changements dont nous ne connaissons pas encore le détail. Nous souhaitons augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique. Le soutien à ces sources d’énergie augmente ; les gouvernements précédents ont négligé cette question, mais nous devrions avancer vite : grâce au progrès technique, nous disposons aujourd’hui de nouvelles batteries. Nous faisons confiance à la recherche-développement en la matière. Les sources alternatives d’énergies devraient donc permettre d’attendre que la situation en Ukraine soit résolue. L’Europe devrait coopérer étroitement sur ce sujet et nous attendons des aides de l’Union.

**M. David Smoljak.** – Nous entendons parfois dire que le *Green Deal* est mort, mais cette guerre montre que nous en avons besoin : nous devons décarboner notre économie et disposer de sources d’énergie renouvelable. Le *Green Deal* n’est pas mort, il est plus important que jamais.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Permettez-moi, chers collègues, d’aborder enfin un sujet qui sera prioritaire pour votre présidence du Conseil de l’Union européenne, à savoir la liberté de la presse et l’indépendance des médias.

En tant que parlementaires de démocraties européennes, nous sommes tous très attachés à la liberté de la presse. Comme l’affirme la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l’homme ».

D’ailleurs, je veux saluer les succès de la démocratie tchèque dans le respect de cette liberté fondamentale : au classement 2022 sur la liberté de la presse de l’association Reporters sans frontières, votre pays se classe au vingtième rang mondial, devant la France, qui est à la vingt-sixième place.

Cependant, cette liberté est fragilisée depuis quelques années au sein même de l'Union européenne avec des menaces et des intimidations régulièrement proférées à l'encontre des journalistes. Certains d'entre eux ont même perdu la vie en faisant leur métier. Nous gardons en mémoire le sinistre massacre de la rédaction du journal satirique Charlie Hebdo par un commando islamiste en janvier 2015. On peut également penser au journaliste slovaque Ján Kuciak, abattu avec sa compagne en février 2018 alors qu'il menait une enquête sur certains membres du gouvernement de son pays.

De manière plus discrète, la liberté de la presse peut aussi être menacée lorsque la propriété des médias est concentrée entre les mains d'un nombre réduit d'acteurs. Cette concentration, si elle est excessive, peut en effet nuire au pluralisme des idées et exercer une vraie pression sur les gouvernants. Je sais qu'il s'agit pour vous d'un réel sujet de préoccupation. Sachez que nous le partageons. En France, dix-sept des trente chaînes de télévision sont détenues par seulement quatre groupes privés. Cette concentration suscite une forte méfiance des Français à l'égard de leurs médias et peut aussi amener les journalistes à l'autocensure dans le traitement de leurs sujets.

Une commission d'enquête du Sénat français vient d'ailleurs de rendre ses conclusions sur ce sujet. Elle recommande un renforcement de l'indépendance et de l'éthique des médias et le bénéfice de meilleures garanties collectives aux journalistes.

Au niveau européen, comme vous le savez, le plan d'action pour la démocratie européenne, présenté en 2020, a dessiné plusieurs actions à mener d'urgence. Ainsi, un texte contre les procédures judiciaires abusives visant les journalistes – les procédures-bâillons – a été présenté par la Commission européenne fin avril.

Et nous attendons tous désormais l'initiative pour la liberté des médias ou *Media Freedom Act*, qui devrait être présenté fin juin par la vice-présidente Jourova. Je sais que le succès de ce texte constitue une priorité pour la future présidence tchèque. Comptez sur notre mobilisation pour veiller, dans ce cadre, à mieux assurer la transparence et l'indépendance des médias et à préserver la pluralité des courants d'idées.

**M. David Smoljak.** – Ce sujet est très important pour moi, qui ai travaillé toute ma vie dans les médias, avant d'entrer au Sénat. Il concerne le fonctionnement même de la société moderne. Nous parlions de liberté des médias pendant la conférence sur l'avenir de l'Europe, des *fake news* et de ceux qui luttent contre cette liberté. Cette question est importante aux yeux des citoyens ; elle sera une priorité de notre présidence.

Elle est liée à la protection des institutions, dans la mesure où celle-ci repose aussi sur la pluralité et la liberté de l'information, ainsi que sur la protection du cyberspace. Il ne s'agit pas seulement ici de son infrastructure, mais aussi de son contenu. Les plateformes, gouvernées par des algorithmes dont la programmation est opaque, emportent des conséquences sur nos sociétés. Or nous disposons d'une régulation très stricte pour les médias traditionnels, mais beaucoup moins pour le cyberspace. Tout se passe donc comme si une partie des médias devait obéir à toutes les règles et l'autre non. Nous devons adopter les mêmes principes pour tous les médias et supprimer cette asymétrie en matière de régulation. Ce sera une priorité de notre présidence.

**M. André Gattolin.** – Je partage vos préoccupations, car je viens aussi du secteur des médias. Les réseaux sociaux, non régulés et parfois non régulables sans leur propre

consentement, ont émergé rapidement. Encore votre pays a-t-il un peu de souveraineté en matière de moteur de recherche, nous n'en avons aucune.

Je voudrais introduire une autre question : la cybersécurité. Votre pays a été attaqué récemment. La directive européenne *Network and Information System Security II* (NIS II) est très contraignante et votre pays, notamment, semble rencontrer des difficultés pour appliquer ces règles, parce que le coût en est élevé. Comment vous aider ?

En France, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est en charge de la protection des institutions publiques et privées. Au-delà des règlements européens, comment mieux coopérer ? Une fausse nouvelle ou une attaque dans un pays peut très vite se transformer en attaque contre tous les pays de l'Union européenne.

**M. David Smoljak.** – La protection de l'infrastructure critique est de la compétence de l'exécutif, nous n'avons pas besoin d'une aide spéciale. S'agissant de la législation, en revanche, nous avons besoin d'aide face aux menaces hybrides. Au début de la guerre en Ukraine, une association a pris en charge la protection contre les principaux réseaux sociaux russes. Après consultation avec les représentants des instances compétentes, nous envisageons d'adopter une législation pour combattre la propagande contre nous. J'essaie de souligner qu'entre les questions de légalité en ligne et la propagande guerrière, il y a un point commun : il s'agit d'une guerre de l'information. Nous ne pouvons pas faire taire les voix critiques, mais nous devons nous en prendre à celles qui propagent des idées mortifères.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous vous passerons le témoin dans un peu plus d'un mois. L'expérience des groupes de travail au sein de la Cosac a été extraordinaire pour nous, nous avons découvert les spécificités de chacun des pays qui font l'Europe.

**M. David Smoljak.** – Je vous remercie, ces discussions étaient utiles et profitables. Nous avons pu constater, avec plaisir, que nous portions la même appréciation sur les événements récents. (*Applaudissements.*)

*Mardi 31 mai 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Agriculture et pêche**

### **Préservation de la filière des huiles essentielles à base de lavande et d'autres plantes à parfum, aromatiques et médicinales, menacée par la révision des règlements européens dits « REACH » et « CLP » sur les produits chimiques – Proposition de résolution européenne et avis politique de M. Jean-Michel Arnaud**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous nous réunissons aujourd'hui pour examiner une proposition de résolution européenne de notre collègue Jean-Michel Arnaud. Il s'agit d'éviter l'une de ces dérives de l'Union européenne quand elle réglemente de manière trop systématique, semblant ignorer les conséquences que cela emporte sur le terrain. En l'occurrence, il s'agit de préserver le secteur de la culture de lavande et de lavandin, qui produit des huiles essentielles et participe de notre culture et de notre patrimoine.

Plus de 30 000 hectares sont concernés, ainsi que 9 000 emplois directs et 17 000 emplois indirects. La France est le premier producteur au monde d'huile essentielle de lavandin – environ 1 500 tonnes par an – et le deuxième producteur mondial d'huile essentielle de lavande, soit environ 100 tonnes par an. Pour la région Sud, les exportations d'huiles essentielles ont représenté 1,3 milliard d'euros en 2018, sur un total de 2,7 milliards de produits agricoles, contre 600 millions d'euros pour le vin. Enfin, la culture de la lavande participe fortement à l'attrait touristique de la Provence. C'est toute cette filière économique et cette filiation culturelle qui se trouvent menacées par la révision en cours de deux règlements européens.

Je laisse à Jean-Michel Arnaud le soin de nous expliquer pourquoi.

**M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur.** – Depuis l'Antiquité romaine, la lavande, le lavandin, ainsi que d'autres plantes à parfum, aromatiques et médicinales ont vu leurs vertus exploitées dans les terroirs du sud de notre pays, en particulier dans les Baronnies et en Haute Provence. Or cet atout extraordinaire apparaît menacé par la révision en cours de la réglementation européenne sur les produits chimiques, car, de façon singulière, les huiles essentielles à base de lavande figurent dans son champ d'application.

J'ai pris l'initiative de vous soumettre cette proposition de résolution européenne après avoir entendu l'appel de nombreux agriculteurs, distillateurs, élus locaux et acteurs de la filière des cosmétiques et des parfums de ma région. Aujourd'hui, 1 700 agriculteurs sont directement concernés sur 30 000 hectares.

Cette filière à forte valeur ajoutée est déstabilisée par les perspectives de révision des règlements européens dits « REACH » et « CLP ». Les huiles essentielles à base de lavande et d'autres plantes aromatiques et médicinales figurent d'ores et déjà dans le champ d'application de ces deux règlements européens de portée très générale.

Le premier, dit « REACH », en date du 18 décembre 2006, tend à sécuriser l'utilisation des substances chimiques pour la santé humaine et l'environnement. Pour ce

faire, les fabricants et les importateurs doivent fournir des informations sur les propriétés toxicologiques et écotoxicologiques des substances à commercialiser, tout en justifiant de mesures de gestion des risques adaptées à leurs usages.

Le second règlement, dit « CLP », en date du 16 décembre 2008, porte quant à lui sur la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances, afin que les dangers correspondants soient correctement identifiés et communiqués aux consommateurs.

Depuis le milieu des années 2010, les professionnels français s'étaient tant bien que mal conformés à ces obligations. À la faveur du Pacte vert tendant à promouvoir la transition environnementale de l'Union européenne à l'horizon 2030, la Commission européenne a engagé récemment un processus de révision, à la fois du règlement REACH et du règlement CLP, afin d'accroître substantiellement le niveau d'exigence requis.

Les producteurs s'inquiètent tout particulièrement de devoir faire procéder, à l'avenir, à l'évaluation de chacune des composantes des huiles essentielles et non du produit dans son ensemble. À la lourdeur que cela implique, s'ajoute la crainte de ne pouvoir financer les surcoûts correspondants, en termes de nouvelles données scientifiques. La filière s'inquiète également des risques juridiques et marketing susceptibles de fragiliser sa réputation d'excellence, à l'égard du grand public comme des industriels, par exemple si l'on venait à imposer des pictogrammes dissuasifs sur les produits commercialisés.

Par ailleurs, les nouveaux contours de la définition des perturbateurs endocriniens pourraient ternir l'image des huiles essentielles de lavande et aboutir à un résultat pour le moins paradoxal : les industriels pourraient en effet être tentés de substituer aux produits naturels à base de lavande des substances synthétiques contenant par exemple du pétrole...

Plus précisément et s'agissant, en premier lieu, du règlement REACH, la Commission européenne souhaite durcir le système actuel prévoyant des exigences croissantes pour les dossiers d'enregistrement des substances, en fonction de volumes annuels de production.

En ce qui concerne, en second lieu, le règlement CLP, la Commission travaille à la création d'une nouvelle classe de danger, intégrant dans le détail la problématique des perturbateurs endocriniens. Les professionnels français de la filière redoutent le scénario du pire, qui déboucherait sur une confusion entre les perturbateurs endocriniens et les substances entraînant une activité endocrinienne. Pour ces producteurs, la courte durée des effets et leur réversibilité attestent que les huiles essentielles ne sont pas des perturbateurs endocriniens. Là encore, des investigations scientifiques et des tests coûteux pourraient être exigés. Patrice Rat, toxicologue et professeur à l'université de Paris, nous a précisé que les huiles essentielles dont nous parlons n'avaient pas d'effets perturbateurs. Elles ont en revanche un effet endocrinien, ce qui n'est pas la même chose.

Nous devons réagir sans tarder ! C'est pourquoi je vous propose d'adopter cette proposition de résolution, constituée de sept considérants et de dix-neuf demandes précises.

Les sept considérants explicitent la problématique du sujet.

Ils soulignent, en particulier, le risque réel pour la filière d'être une victime collatérale des processus de révision en cours de ces deux règlements, dans la mesure où les huiles essentielles demeurent fondamentalement des produits agricoles artisanaux. Ils font

également valoir que le temps presse, puisque la Commission européenne souhaite manifestement mener à son terme tout le processus de révision avant même la fin de l'année 2022. Cela laisse très peu de temps pour prévenir les futures difficultés d'application.

J'en viens aux dix-neuf points de la proposition de résolution, que je vais maintenant vous présenter de manière synthétique.

Nous nous inquiétons tout d'abord, s'agissant de la révision du règlement REACH, du renforcement attendu des dispositions réglementaires, qui aura pour conséquences d'imposer de nouvelles exigences en termes de tests et d'études scientifiques et d'entraîner un surcoût financier prévisible pour les acteurs de la filière.

Nous demandons une évaluation dans sa globalité de l'huile essentielle de lavande, fondée sur le maximum de données existantes, afin d'épargner aux producteurs d'huiles essentielles d'avoir à réaliser des tests sur chacun de leurs constituants.

Nous soulignons ensuite que, dans le cadre de la révision du règlement CLP, l'enjeu principal porte sur la prise en compte de la problématique des perturbateurs endocriniens, susceptible de nuire à la réputation des produits à base de lavande auprès des consommateurs. En conséquence, nous demandons instamment la clarification de la notion de perturbateur endocrinien, afin d'éviter que ne soient apposés des pictogrammes dissuasifs sur les produits mis en vente. Il s'agit également de conjurer un risque de réputation, voire judiciaire, qui conduirait les industriels à privilégier à l'avenir des substances de synthèse, notamment à base de pétrole, au détriment des huiles essentielles à base de lavande.

Nous rappelons que les produits à base de lavande et de lavandin sont utilisés depuis plus de 2 000 ans et qu'ils ne peuvent raisonnablement pas faire l'objet d'une application drastique du principe de précaution. Je précise qu'il existe, au total, plus d'une centaine de variétés d'huiles essentielles et que les modifications des règlements poseraient les mêmes difficultés aux filières concernées qu'à celle de la lavande.

Jusqu'ici, aucune donnée, aucune étude scientifique n'a mis en évidence un quelconque danger pour la santé humaine des huiles essentielles à base de lavande, en particulier en termes de perturbateurs endocriniens.

Nous sollicitons un accroissement du soutien financier des pouvoirs publics français à la filière, qui soit strictement proportionné au renforcement des exigences qui pèseront sur cette dernière. Il y va de la pérennité d'un tissu de petites entreprises artisanales.

Nous refusons enfin la perspective que la Commission européenne puisse, à brève échéance, régler le dossier hautement sensible des huiles essentielles à base de lavande exclusivement par le biais d'actes d'exécution ou d'actes délégués. En effet, les parlements nationaux ne pourraient alors contrôler la proportionnalité des mesures que prendrait la Commission, puisque seuls les actes de nature législative leur sont transmis.

Tels sont, en résumé, les principaux éléments techniques d'un dossier très complexe qui pourrait nuire à l'économie de nos territoires et au patrimoine immatériel de notre pays. Pour reprendre les termes de l'écrivain Jean Giono, la lavande constitue « l'âme de la Provence ».

Cette proposition de résolution européenne vise à répondre aux inquiétudes des professionnels français. Ces inquiétudes ont été appréciées à leur juste valeur par les pouvoirs

publics français et portées à la connaissance des services de la Commission européenne, mais les professionnels n'ont pour l'heure toujours pas reçu d'assurances suffisantes.

En dernière analyse, une prise de position politique du Sénat apparaît aujourd'hui d'autant plus indispensable que la Commission européenne semble vouloir mener au pas de charge le processus de révision des règlements REACH et CLP. Dans ce contexte, la Haute assemblée doit porter haut et fort la voix de nos territoires !

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je ferai trois réflexions : effectivement, la lavande n'est pas la seule concernée, des huiles essentielles étant fabriquées à partir d'autres plantes. Par ailleurs, les huiles essentielles sont utilisées en absorption directe, mais aussi en aromathérapie. Enfin, la question de l'utilisation de ces produits naturels dans les parfums et de l'assimilation des parfums à des perturbateurs endocriniens pourrait se poser dans quelques années.

Il faut donc mettre un coup d'arrêt à cet envahissement normatif. Les huiles essentielles sont source de bien-être pour certains et font partie du patrimoine culturel de certaines régions.

**M. Claude Kern.** – Je remercie Jean-Michel Arnaud d'avoir déposé cette proposition de résolution, que j'approuve entièrement.

Je m'interroge toutefois sur l'alinéa 32, dans lequel est sollicité un accroissement du soutien financier des pouvoirs publics à la filière. Cette demande est-elle de nature à figurer dans une proposition de résolution européenne ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il me semble qu'elle peut valablement figurer dans le projet de résolution qui s'adresse au Gouvernement, mais non dans l'avis politique qui est destiné à la Commission européenne.

**M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur.** – Dans le cadre de la préparation de ce projet de résolution européenne, j'ai rencontré le président du syndicat des parfumeurs, qui est très mobilisé sur cette question. Il craint une déstabilisation à terme du réseau des petits producteurs et des cueilleurs si les huiles essentielles de lavande et de lavandin étaient intégrées dans les deux règlements. Or le professeur Rat nous a expliqué que ce n'est pas parce qu'une substance sur les trois cents composants d'une huile essentielle est potentiellement un perturbateur endocrinien que cette huile présente un risque.

Il est donc important de définir ce qu'est un perturbateur endocrinien. C'est une question de santé publique et de protection des consommateurs à l'échelle européenne, mais c'est aussi un sujet scientifique. La définition juridique d'un perturbateur endocrinien n'est pas stabilisée à ce jour. Les juristes, y compris ceux de la Commission européenne, confondent parfois perturbateurs endocriniens et produits ayant des effets endocriniens.

Certaines huiles essentielles sont utilisées dans les services d'oncologie ou de soins palliatifs à des fins d'accompagnement thérapeutique et d'atténuation des douleurs. La question se pose de savoir si elles sont considérées ou non comme des médicaments. L'entrée de ces produits dans des établissements de soins ne se fait pas de manière extrêmement claire.

Il est donc important de sensibiliser et de mobiliser le Gouvernement sur ces questions afin d'éviter toute surtransposition. L'Assemblée nationale s'est aussi saisie du sujet même si elle l'a traité différemment. La France doit défendre les filières concernées et



protéger leur dimension patrimoniale. En adoptant cette proposition de résolution européenne, nous enverrions un signal aux territoires et aux professionnels concernés, mais aussi au Gouvernement, afin que ce dernier soit vigilant sur les risques liés à l'adoption par la Commission européenne de dispositions trop drastiques dans les règlements en cours de révision.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Un professeur de médecine me disait souvent que lorsque l'on ne sait pas, il faut parfois raisonner par l'absurde. En l'occurrence, raisonner par l'absurde, c'est se dire que si les abeilles adorent la lavande, c'est qu'elle ne constitue pas pour elles un perturbateur endocrinien.

**Mme Patricia Schillinger.** – Je partage ce qui vient d'être dit : il faut faire attention à la définition d'un perturbateur endocrinien. Si l'on qualifie tout de perturbateur endocrinien, on va devenir phobique !

J'ai moi-même pu travailler cette question pour notre commission il y a cinq ans, à l'occasion du rapport d'information que je lui avais soumis avec cotre collègue Alain Vasselle.

À vouloir trop réglementer, les impacts seront nombreux sur la pharmacopée, mais également sur les entreprises. Certes, certains produits, dont on sait qu'ils sont dangereux, doivent être évités, mais attention aux effets de mode. Je ne suis pas d'accord pour qu'on interdise tout !

**Mme Gisèle Jourda.** – Je remercie le rapporteur de son travail. Il est important de préserver nos filières. À mon sens, la prise de risque concernant les huiles essentielles de lavande est minimale. En outre, il faut savoir dans quelle mesure certains produits sont des perturbateurs endocriniens.

Le groupe socialiste est favorable au texte qui nous est proposé, qui nous paraît sage et mesuré. Nous devons rester vigilants sur cette question et sur toute surtransposition.

J'ajoute que je ne voudrais pas qu'il arrive à l'aromathérapie ce qui est arrivé à l'homéopathie, alors que le danger n'est avéré dans aucun cas.

*La commission adopte la proposition de résolution européenne, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.*



*Mardi 14 juin 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président –

## **Recherche et innovation**

### **Programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030 - Proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons notre travail avec deux sujets importants.

Le premier concerne le programme proposé par la Commission européenne pour réaliser les ambitions numériques de l'Union européenne. Au début de son mandat, en 2019, la Commission a fixé ses priorités jusqu'en 2024, au sommet desquelles figurent la transition climatique et la transformation numérique.

Contre toute attente, la pandémie aura donné un coup d'accélérateur à la numérisation de l'économie et de la société européennes. Elle aura aussi révélé nos dépendances et mis au jour l'urgente nécessité de renforcer notre souveraineté numérique, comme le fit ensuite la guerre en Ukraine pour ce qui est de notre souveraineté énergétique.

Le plan de relance européen met l'accent sur ces deux volets. Sa partie la plus importante, baptisée « Facilité pour la reprise et la résilience », et dotée de 672,5 milliards d'euros, vient alimenter des programmes nationaux devant respecter un certain nombre de critères : 37 % des dépenses, par exemple, doivent servir les objectifs environnementaux européens et au moins 20 % doivent être consacrés à la transition numérique – développement des compétences numériques de base pour toute la population, déploiement de la fibre, production de puces ou encore numérisation des systèmes de santé...

Le Sénat plaide depuis plusieurs années – Catherine Morin-Desailly a été pionnière en la matière – pour que l'Europe affirme sa souveraineté numérique en mettant l'accent sur les données, les technologies et les infrastructures et pour qu'elle fixe les normes en ce domaine au lieu de suivre celles des autres. L'enjeu porte à la fois sur les normes techniques et sur les normes juridiques. C'est la raison pour laquelle Florence Blatrix Contat et Catherine Morin-Desailly ont examiné avec attention le programme d'action numérique que la Commission propose de suivre d'ici à 2030, ainsi que le projet de déclaration européenne des droits et principes numériques qui l'accompagne.

Ces textes, publiés respectivement en septembre et janvier derniers, ont vocation à être adoptés selon la procédure législative ordinaire pour le premier, et par consensus : leur négociation a déjà débuté au Conseil, mais le Parlement européen ne les a pas encore examinés en séance plénière. Au terme de leur travail, nos rapporteuses nous soumettent aujourd'hui une proposition de résolution européenne et un projet d'avis politique.

**Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure.** – Dès le début de sa mandature, la Commission von der Leyen avait fait de la transition numérique l'une de ses priorités. Depuis, la pandémie de covid-19 a crûment confirmé l'importance des technologies numériques dans

toute une série de domaines clefs, mais aussi mis en évidence nos dépendances excessives à l'égard de certains fournisseurs extra-européens de solutions et technologies numériques.

Prenant acte de ce nouveau contexte, la présidente von der Leyen a affirmé, dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2020, son ambition de « faire de la décennie qui s'ouvre la décennie numérique de l'Europe ». Les deux textes dont nous discutons aujourd'hui visent ainsi à structurer la transition numérique européenne pour les années et les décennies à venir.

Le programme d'action numérique européen à l'horizon 2030 entend principalement renforcer la souveraineté numérique de l'Union et sa résilience, augmenter l'intensité numérique des entreprises et des services publics pour en améliorer la compétitivité et l'efficacité et promouvoir un environnement numérique centré sur l'humain.

Il définit des objectifs numériques ambitieux pour l'Union européenne, à un horizon de dix ans, dans quatre domaines : compétences numériques ; infrastructures ; transformation numérique des entreprises ; transformation numérique des services publics. Ces objectifs seraient ensuite déclinés au sein de chaque État membre. Le programme met également en place des mécanismes de suivi des progrès au regard de ces objectifs, ainsi qu'un cadre visant à faciliter les projets numériques multi-pays.

Parallèlement, un projet de « Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique » énonce les principes cardinaux que l'Union s'engage à promouvoir et à respecter dans tous les aspects de la transition numérique, notamment lors de la mise en œuvre du programme d'action. Dans l'esprit de la Commission, cette déclaration des droits devait être pleinement intégrée au programme d'action, dont elle constituait en quelque sorte le volet « valeurs ».

Il faut tout d'abord saluer cette démarche, encourageante à double titre : d'une part, il s'agit de la première stratégie numérique globale qui s'écarte de la politique de « silo » ; d'autre part, on observe une inflexion par rapport à l'approche qui prévalait jusqu'ici : alors que la Commission Juncker était focalisée sur la construction d'un marché européen du numérique, la commission actuelle positionne l'Union comme un offreur de services et un acteur industriel. Ainsi, le programme prévoit que 20 % des microprocesseurs devront être produits en Europe d'ici à 2030. Dans cette perspective, la Commission a présenté récemment le fameux *Chips Act*.

Ce nouveau positionnement est indispensable pour atteindre l'objectif de souveraineté numérique figurant explicitement dans le règlement. Toutefois, la démarche se heurte à deux obstacles : la pertinence des objectifs retenus et les modalités de leur mise en œuvre.

Si les objectifs sont ambitieux, ils semblent parfois manquer de réalisme. Déterminés à l'échelle de l'Union, ils ne tiennent compte ni des caractéristiques des États ni de leur situation initiale. Est-il réaliste de vouloir couvrir en 5G toutes les zones habitées, indépendamment des contraintes géographiques ? La manière dont les objectifs seront déclinés par pays mériterait, *a minima*, d'être clarifiée. La Commission, par exemple, vise 75 % d'entreprises utilisant le *cloud* d'ici à 2030. Comment le taux d'effort pourrait-il être le même pour les pays nordiques, qui se situent déjà au-dessus de 50 %, et pour les pays d'Europe de l'Est, qui plafonnent sous les 20 % ?

En outre, le mécanisme de *reporting* et de suivi des progrès semble excessivement bureaucratique et risque d'engendrer des coûts administratifs importants : chaque État membre devrait élaborer une feuille de route numérique annuelle exposant sa contribution aux objectifs numériques de l'Union, assortie d'un calendrier de mise en œuvre et d'un chiffrage des investissements nécessaires. Le suivi de ces feuilles de route nationales serait inclus dans le Semestre européen et la Commission serait habilitée à émettre des recommandations aux États membres. Dans sa proposition, la Commission évoquait même la possibilité de sanctions.

Les négociations au Conseil ont permis d'alléger le processus, la Commission ayant même précisé qu'aucune sanction financière ne pourrait être infligée aux États membres qui ne rempliraient pas leurs objectifs. Cependant, le Parlement européen pourrait conduire les co-législateurs à revenir sur ces allègements.

Un autre point d'achoppement important entre les États membres et la Commission concerne le financement du programme : la Commission estime que, en sus des fonds fournis par les différents programmes européens, y compris le plan de résilience, 120 milliards d'euros seront nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la proposition pour 2030. Elle a délibérément exclu la question du financement des discussions pour éviter qu'elle ne constitue un point de fixation. Mais, *in fine*, qui paiera ? Les Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft –, comme on commence à l'entendre, ou – plus sûrement – les États ?

Sur le fond, il nous semble que les objectifs proposés se focalisent trop sur les questions d'infrastructures – 5G, semi-conducteurs, *edge computing*, *cloud*... –, au détriment de la maîtrise des technologies ou, par exemple, des algorithmes sensibles.

Maîtriser les infrastructures ne règle pas tout : si les entreprises françaises du *cloud* sont bien positionnées sur la partie *Infrastructure as a Service* (IaaS), elles affichent un retard important sur le volet logiciel et applications – *Software as a Service* (SaaS) – par rapport à leurs concurrentes américaines. Or c'est de ce volet logiciel que ces dernières tirent l'essentiel de leur création de valeur et c'est bien grâce à lui qu'elles ont développé des offres intégrées leur permettant de « capturer » leurs utilisateurs avec des applications « clefs en main ».

De ce point de vue, les objectifs d'amélioration des compétences numériques des Européens sont particulièrement pertinents : la Commission envisage que 80 % des 16-74 ans possèdent, en 2030, les compétences numériques de base, contre 54 % aujourd'hui, et qu'il y ait en Europe au moins 20 millions de spécialistes des technologies de l'information et de la communication (TIC), à parité femmes-hommes. Nous en sommes aujourd'hui à seulement 8,4 millions, dont un sixième de femmes. Les professionnels du secteur estiment la pénurie de talents à 10 000 personnes par an en France, aussi bien pour les emplois supérieurs que pour les emplois intermédiaires. Pour atteindre ces objectifs, il faut accélérer fortement les rythmes de croissance.

L'Union agit : le plan européen d'action en matière d'éducation numérique de 2020 a établi pour la première fois un cadre européen global dans le domaine des compétences numériques, en redéployant des financements importants issus notamment du programme Europe numérique. Mais la compétence de l'Union en la matière n'est qu'une compétence d'appui : par exemple, la Commission ne peut créer, de son propre chef, un certificat de compétences numériques européen sur le modèle du certificat Pix français. La

reconnaissance des compétences numériques entre les différents États membres n'est effective que pour certaines briques de formation universitaire, dans des domaines spécifiques tels que l'intelligence artificielle ou la cybersécurité. Or cette question des compétences est cruciale.

En outre, pour atteindre le double objectif de compétitivité et d'autonomie stratégique, il faut une stratégie globale cohérente qui joue sur tous les facteurs. L'amélioration des compétences doit donc s'accompagner d'un soutien affirmé à la recherche et à l'innovation et d'une véritable politique industrielle. Les efforts de l'Union dans ces domaines – qui sont réels – doivent être mis en synergie, dans une logique de *clusters*, alliant infrastructures de recherche et tissus industriels spécialisés.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Mener une telle politique industrielle suppose de prendre des mesures propices au développement. Plusieurs de nos interlocuteurs souhaiteraient que la commande publique favorise plus directement l'innovation et le passage à l'échelle d'acteurs européens pour faciliter la construction d'un écosystème numérique européen compétitif. Sans même parler de la Chine, c'est ce que font les Américains depuis toujours. L'administration Biden a même, tout récemment, décidé de durcir le *Buy American Act*. Face à ces pratiques, nous autres, Européens, continuons de faire preuve d'une naïveté assez coupable. Ne serait-il pas grand temps de débattre sérieusement d'une préférence européenne dans les marchés publics, au moins pour certains composants critiques et secteurs sensibles ? Ne serait-il pas temps, comme le font aussi les Américains, de soutenir plus fermement la croissance de nos PME, en mettant en place un *Small Business Act* européen ?

Pour justifier le recours quasi systématique aux entreprises américaines, on nous dit que les entreprises européennes ne seraient pas à la hauteur, qu'elles seraient incapables de répondre aux besoins de nos administrations. Mais ce sont les lobbyistes des Gafam – il faudra d'ailleurs se pencher un jour sur la question de la régulation du lobbying – qui ont construit, à coups de millions, ce mythe selon lequel les entreprises numériques européennes auraient dix ans de retard sur leurs concurrentes américaines. Je ne prétends pas que Google ou Microsoft n'offrent pas des produits et services de très haute qualité, mais les situations où elles ont une vraie valeur ajoutée concernent une minorité des cas d'usage ; pour tout le reste, nos entreprises ont des performances à faire valoir et il nous revient de les soutenir.

Ces politiques s'inscrivent dans le temps long. Or, 2030, c'est déjà demain. La transformation rapide des métiers du numérique impose de renforcer les formations scientifiques et techniques de manière générale, de même que l'apprentissage des mathématiques dans l'éducation primaire, sans se focaliser outre mesure sur les technologies clefs actuelles, qui seront peut-être dépassées demain.

Soutenir la filière des microprocesseurs n'est pas inutile, mais cela n'aura de pertinence, *in fine*, qu'en accompagnant tout l'écosystème attenant, notamment en matière de compétences et d'usage. En ce qui concerne la question des usages, il est crucial de concentrer les efforts de numérisation sur les secteurs clefs pour notre autonomie stratégique afin de maximiser les bienfaits de la numérisation – je pense notamment aux secteurs de la santé, de l'énergie ou des transports, où il est nécessaire de rééquilibrer les rapports de force avec les acteurs extra-européens.

De manière générale, les objectifs du programme d'action sont très peu prospectifs : aucune mention n'est faite de la 6G, par exemple, pourtant déjà en développement.

Plus fondamentalement, nous avons le sentiment que le programme d'action échoue à fixer un cap global pour la transformation numérique de l'Europe. On trouve certes des objectifs chiffrés concernant la transformation numérique des entreprises et celle des services publics, mais quelle réflexion d'ensemble sur la transformation des usages du numérique ou sur la valeur ajoutée du numérique pour l'économie, pour l'efficacité des services publics et pour l'amélioration du bien-être de nos concitoyens ? Aucune étude d'impact globale n'a été menée pour définir et fonder les objectifs posés par la proposition. Lors de nos travaux de 2015, nous avons déjà déploré qu'aucune étude n'ait été menée sur la transformation de l'emploi. En sept ans, nous n'avons donc absolument pas progressé !

Nous avons aussi noté la quasi-absence d'objectifs chiffrés concernant la transition verte – on nous dit que les nœuds de *edge computing* devront être climatiquement neutres, mais rien sur le reste. Cela est d'autant plus regrettable que la numérisation aura un rôle clef dans cette transition verte. Afficher des objectifs en matière de consommation énergétique des outils numériques, par exemple, serait utile pour lever certaines réticences à une numérisation globale de nos sociétés.

Il est indispensable que la Commission, qui entend réévaluer les objectifs chiffrés du programme au plus tard en 2026, consulte largement, notamment des universitaires et des chercheurs, pour se donner les moyens d'anticiper les évolutions technologiques et d'usage à venir et de positionner l'Europe en pionnière dans ces nouveaux champs, aussi bien à l'horizon 2030 que sur le temps long.

Le contenu de la déclaration des droits et principes numériques est très consensuel : il s'agit de respecter les droits fondamentaux de la Charte européenne des droits de l'Homme et de prévenir toute atteinte aux droits sociaux tels que définis dans le socle européen des droits sociaux. Son processus d'adoption, par consensus entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, est d'ailleurs inspiré du processus d'adoption de ce dernier.

À l'origine, la Commission imaginait lui donner une valeur contraignante en y faisant référence dans le programme d'action, dont la mise en œuvre par les États membres aurait aussi été évaluée à la lumière de la déclaration. Pour sa part, la Commission s'engageait à décliner les différents items de la déclaration dans toutes les actions et législations européennes dans le domaine numérique. Le Conseil a toutefois supprimé la référence à la déclaration dans le programme d'action, jugeant le contrôle d'objectifs qualitatifs trop aléatoire. Le texte se trouve ainsi réduit à une déclaration d'intention politique.

Il n'est toutefois pas dépourvu d'intérêt, concrétisant la conception européenne d'un numérique centré sur l'humain, qui pourra servir de référence pour des initiatives de la Commission dans des domaines comme le droit à la déconnexion. La déclaration se distingue notamment par une attention particulière portée à la protection des enfants, à laquelle nous sommes particulièrement attachés.

J'insiste par ailleurs sur le fait que l'affichage de ces valeurs n'est pas, comme on l'entend parfois, une manière détournée pour l'Union d'empêcher des acteurs économiques étrangers d'opérer sur son marché. La réalité de la pénétration des acteurs américains sur le marché européen nous démontre tous les jours le contraire. Cette ambition européenne de protéger les citoyens européens à travers des normes est tout à fait légitime ; elle fait partie intégrante de la notion de souveraineté numérique et nous devons en tirer toutes les conséquences dans nos relations avec nos partenaires extra-européens. Je pense notamment à

la probable future décision d'adéquation concernant le transfert de données à caractère personnel vers les États-Unis.

Je vous rappelle l'invalidation du *Privacy shield* voilà un an et demi. Joe Biden a récemment estimé, lors d'un déplacement en Europe, qu'il était urgent de signer un nouvel accord concernant le transfert des données des Européens vers les États-Unis. Pourrions-nous toutefois accepter un accord qui ne permettrait pas de respecter le règlement général de protection des données (RGPD) ? C'est une vraie question. Cette réflexion sur la promotion active, voire offensive, de nos valeurs et de nos normes à l'international, en bilatéral ou dans les instances multilatérales, manque à mon sens cruellement si l'Union veut réellement se donner un horizon numérique.

Il est très important aussi que les pays européens parlent d'une seule voix et siègent dans les instances internationales pour pouvoir y promouvoir des normes et des standards conformes à leurs valeurs.

**M. André Gattolin.** – Cela fait longtemps que nous travaillons sur ces sujets. En dépit de réels progrès, nous avons encore tendance, dans ce domaine, à penser en silos.

C'est bien d'insister sur les infrastructures, mais j'abhorre le terme de « *cluster* » employé par la Commission. Ce qu'il faudrait, c'est créer un écosystème. Si j'étais facétieux, je dirais que la souveraineté numérique se réduit aujourd'hui à la souveraineté du numérique sur l'économie, alors qu'il faudrait rétablir une souveraineté sur le numérique.

L'Union européenne peut jouer sur une influence normative, elle crée des standards, mais il n'est pas facile d'encadrer des secteurs extrêmement mouvants, ni de savoir lesquels vont devenir critiques. Or l'on ne se dote pas des instruments intellectuels permettant de suivre les évolutions rapides des technologies numériques. Les normes européennes sont importantes pour protéger les citoyens, mais elles peuvent aussi entraver une dynamique, quand on sait le temps qu'il faut pour construire ou réviser une directive ou un règlement.

Il manque fondamentalement à l'Union des moyens financiers pour espérer construire une souveraineté numérique. Dans certains domaines requérant des investissements conséquents, nous devons aussi penser à multiplier les accords bilatéraux, car tout ne peut pas être coordonné au niveau européen. C'est le cas par exemple de la cybersécurité, qui relève des choix et des orientations stratégiques des États.

Catherine Morin-Desailly l'avait déjà souligné dans son rapport *L'Union européenne, colonie du monde numérique ?*, publié en 2013 : les textes normatifs ne suffisent pas, il faut aussi des moyens et une politique industrielle.

Or l'Union européenne conserve une vision encore très « mécano » de cette politique : elle propose des plans sectoriels, de nouvelles infrastructures, sans voir que la meilleure protection pour nos industries, c'est l'écosystème dans lequel elles évoluent. On peut racheter une licorne, pas un écosystème. La construction d'écosystèmes est notre principal levier de souveraineté, mais nous devons faire preuve de plus de souplesse si nous voulons construire et développer de tels écosystèmes.

La semaine dernière, nous étions plusieurs à assister au forum international de la cybersécurité, un sujet qui concerne à la fois les acteurs publics – gendarmerie, armée, État – et les entreprises. C'est une autre condition de notre souveraineté : nous devons développer



une véritable culture de cybersécurité. Malheureusement, les moyens sont encore très insuffisants au niveau européen, et nous avons du mal à conserver nos compétences.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – En matière de numérique, il ne faut jamais désespérer. Certaines batailles peuvent être perdues, mais les guerres ne sont jamais terminées, d'autant que 80 % des services que l'on utilisera dans dix ans sont encore à inventer. L'Europe peut encore se positionner sur des innovations de rupture.

On parle beaucoup d'infrastructures et d'usages, mais il faut aussi parler de services. Du côté des services d'hébergement, est-il vraiment pertinent de développer un véritable *cloud* européen ? L'initiative Gaïa-X ne semble pas sur le point d'aboutir dans l'immédiat.

Du côté des logiciels, nous restons extrêmement dépendants des produits développés par les Gafam. Des groupes d'utilisateurs de grands comptes commencent à se structurer, mais comment l'Europe pourrait-elle favoriser cette structuration pour promouvoir des logiciels sous souveraineté européenne ?

**M. Pierre Laurent.** – Je partage la philosophie de la proposition de résolution, qui souligne à la fois les ambitions de la stratégie numérique européenne, notamment en termes de souveraineté, mais aussi ses limites, qui tiennent notamment aux moyens prévus pour sa mise en œuvre. Tout l'intérêt de cette proposition de résolution est de pointer ces insuffisances pour nourrir un débat plus exigeant.

Se pose aussi le problème des moyens. La Commission ayant décidé que la stratégie européenne n'aurait aucune incidence sur le budget de l'Union, comment dégager les moyens considérables dont nous avons besoin pour organiser le rattrapage européen ?

Je remarque par ailleurs que l'on parle de souveraineté, d'écosystème, d'investissements publics plus importants et d'utilisation de la commande publique, mais jamais d'acteurs publics ni de service public. Or, pourra-t-on durablement reconstruire une souveraineté numérique en finançant uniquement les acteurs privés, qui sont à tout moment susceptibles de travailler avec les Gafam ?

En décidant, au début de la numérisation, de confier les nouveaux services au secteur privé, on a marginalisé durablement le service public dans ces secteurs. Aujourd'hui, les acteurs publics n'ont pas d'autres interlocuteurs que les grands groupes privés, et nous peinons en effet à construire un écosystème pouvant répondre à cet objectif politique de souveraineté.

L'alinéa 40 de la proposition de résolution invite à mobiliser le levier de la commande publique en faveur des acteurs européens du numérique, mais il faudrait peut-être aussi préciser qu'on entend le mobiliser en reconstituant des acteurs publics du numérique.

Si nous voulons effectuer une transition numérique inclusive et durable, comme les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe le préconisent, les enjeux d'accès aux services, de maîtrise et de protection des données sont essentiels, au-delà du développement de nos moyens industriels. Pour quelle finalité d'usage ? Il y a incontestablement des manques en la matière que je tenais à souligner. Je souscris toutefois aux remarques critiques et aux points d'attention soulevés dans la proposition de résolution.

**Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure.** – Sur la question des services publics, le plan d'action prévoit que 100 % des usagers doivent avoir accès à des services publics sous forme dématérialisée et numérique. Il faut toutefois veiller également à ne pas exclure les citoyens qui n'ont pas encore accès au numérique.

Je partage l'avis de Jean-Michel Houllégatte : en France, des générations entières ont ainsi été enfermées dans les solutions proposées par Microsoft, qui avait offert des conditions avantageuses à l'Éducation nationale pour utiliser sa suite Office. Il faut sans doute promouvoir des solutions plus nationales ou européennes, en commençant par se tourner vers les grands comptes.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – En effet, nous avons perdu des batailles, mais pas la guerre du numérique. Nous sommes toutefois à la croisée des chemins. La pandémie nous a réveillés dans bien des domaines, en révélant les carences de nos politiques industrielles, notamment dans le numérique, alors que nous étions à l'origine de la création d'internet.

On peut encore inverser la vapeur et recouvrer, brique après brique, non pas une souveraineté numérique totale, qui signifierait aussi un repli sur nous-mêmes, mais une autonomie et une capacité à influencer sur notre destin. Avec la guerre en Ukraine et la balkanisation de l'internet qui se profile, il est vraiment temps de déployer une stratégie globale et offensive qui ne se limite pas au développement d'un marché numérique par les usages. Nous devons redevenir acteurs de l'écosystème et promouvoir une industrie digne de ce nom.

Nous ne saurions trop insister sur le besoin immense de formation, initiale et continue : des millions d'emplois nous manquent aujourd'hui. Et les ingénieurs qui sortent de nos écoles informatiques sont attirés ailleurs par de meilleurs salaires... Si nous ne payons pas correctement nos chercheurs, nous n'aurons pas la matière grise nécessaire à cette politique.

Les politiques industrielles ne peuvent être menées qu'avec une véritable commande publique. À cet égard, il y a un véritable *bashing*, dans lequel nous nous laissons entraîner. La stratégie du *cloud* de confiance, par exemple, qu'on nous a vantée ces derniers mois, sous-entend que nos entreprises ne seraient pas capables de traiter les données de santé, ce qui est parfaitement faux ! Nous avons interrogé des industriels, qui nous ont tous confirmé qu'elles en étaient capables. Ce qu'ils réclament, ce serait l'équivalent d'un *Buy European Act* ou d'un *Small Business Act*. Pour y parvenir, chaque État membre doit se responsabiliser. Sinon, nous ne pourrions pas créer l'écosystème dont nous avons besoin.

Sur Gaïa-X, nous avons interrogé l'entrepreneur français Scaleway, qui nous a expliqué que c'était une belle ambition au démarrage, mais que les objectifs de cette mission, qui consistait justement à créer un *cloud* véritablement souverain au niveau européen, avaient été remis en cause par certains, au point de laisser entrer les Chinois et les Américains dans le projet.

J'insiste, quoi qu'il en soit, sur la nécessité d'orienter nos commandes publiques pour construire une politique industrielle.

Nous disposons d'une multitude de textes qui vont tous dans le même sens, mais il nous manque un pilotage public plus clair. C'est pourquoi nous avons maintes fois réclamé qu'un haut-commissaire au numérique s'empare de ces questions en France, et même au

niveau européen. Il faut une instance de coordination de ces politiques qui sont éminemment transversales. Peut-être que M. Le Maire, désormais ministre en charge de la souveraineté numérique et industrielle, s'emparera de ce pilotage politique global.

**M. André Gattolin.** – Nous pourrions peut-être, dans la résolution, dire que nous déplorons l'insuffisance relative des moyens mis en œuvre au regard des objectifs énoncés. Entre l'ambition affichée dans le programme et les moyens mis en œuvre aujourd'hui, il y a un fossé...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Même avec le plan de relance ?

**M. André Gattolin.** – Oui. Dans tous les domaines, nous sommes loin du compte.

Nous pourrions ajouter « appelle à mobiliser, aux niveaux de l'Union européenne et des États membres, des moyens supplémentaires, à la hauteur des objectifs affichés au service de l'ambition numérique de l'Union ».

*Il en est ainsi décidé.*

*La commission adopte la proposition de résolution européenne, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne, disponibles sur le site internet du Sénat.*

**M. Pierre Laurent.** – Je souhaite aborder un autre sujet.

Nous avons adopté le 5 avril la proposition de résolution européenne sur le paquet climat, après son examen par trois commissions. Ce texte est à présent examiné par le Parlement européen, qui s'apprête à le modifier en profondeur. Ainsi, la fin des quotas gratuits est repoussée de quatre ans, l'accord sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières est également retardé, et le fonds social pour le climat est remis en question !

Il y a là un problème de méthode : une fois que nous avons émis nos recommandations, pouvons-nous assister en spectateurs au détricotage de ce plan, quitte à réagir après coup ? Ne devrions-nous pas plutôt étoffer nos capacités de suivi et d'alerte ?

Se confirme en revanche la perspective d'une adoption définitive de l'interdiction de la vente des véhicules neufs à combustion interne en 2035. Au regard des implications considérables de cette décision – industrielles, énergétiques, sociétales –, la constitution d'une mission d'information serait bienvenue. Nous sommes en effet assaillis de questions sur ce qui va rapidement devenir un sujet du quotidien. Une telle mission permettrait notamment d'évaluer les investissements à prévoir pour faire face aux conséquences de cette évolution. Un accompagnement social sera nécessaire, car l'achat d'une voiture électrique représente un coût considérable. Il faudra aussi investir massivement dans les bornes de recharge, etc.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Pour chaque borne de recharge, on se demande comment les utilisations seront réparties dans chaque quartier...

Sur la question du climat, nos trois commissions ont travaillé de concert avec succès. Remettre en place un dispositif comparable me semble, dans l'immédiat, peu commode. Je vous propose donc plutôt de mener un travail de suivi interne à notre commission, quitte, si nous avons besoin de l'appui des autres commissions, à organiser de nouveau un travail conjoint avec elles.

Créer une mission d'information sur les conséquences de l'interdiction de la vente de véhicules à moteur thermique, pourquoi pas ? Je vais prendre contact sur ce point avec les commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable. Le droit de tirage des groupes pourrait aussi être utilisé pour créer une mission sur ce sujet.

**M. Didier Marie.** – Au Parlement européen, le texte devrait être adopté en séance plénière courant juillet. Ensuite, il y aura le trilogue. Nous avons donc encore un peu de temps.

## Voisinage et élargissement

### Bilan et perspectives du partenariat oriental : communication de Mme Gisèle Jourda et M. André Reichardt

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous allons maintenant entendre une communication de nos collègues Gisèle Jourda et André Reichardt, rapporteurs sur le partenariat oriental. Ce partenariat est le nom donné en 2009 à la déclinaison vers l'Est de la politique de voisinage de l'Union européenne, déclinaison qui s'est imposée à la suite du conflit entre la Russie et la Géorgie en 2008 et du conflit gazier entre l'Ukraine et la Russie en 2009. Ce partenariat a été noué, il y a donc une douzaine d'années, avec la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie ; en complément, l'Union européenne entreprenait de négocier un accord d'association avec chacun de ces pays pris individuellement, quand la Russie ambitionnait parallèlement de les intégrer dans un projet concurrent, l'Union eurasiatique.

Ces six États vivent écartelés entre leurs puissants voisins, pris entre la volonté d'intensifier leurs relations avec l'Union européenne et la nécessité de maintenir d'étroites relations avec la Russie, ce qui nourrit les tensions entre l'Union européenne et la Russie ; certains de ces pays ont depuis fait leur choix, comme la Biélorussie, définitivement sortie du partenariat oriental il y a un an pour consentir à devenir une forme de deuxième Russie ou, à l'inverse, comme l'Ukraine, dont le tropisme européen s'est trouvé galvanisé par l'agression russe en février dernier. Il nous a semblé que cet événement récent, qui a conduit plusieurs des pays du partenariat oriental à demander leur intégration dans l'Union européenne et a donc changé profondément la donne, exigeait que notre commission tente de tirer un bilan de ce partenariat et d'imaginer quelles pourraient être ses perspectives dans la recomposition géopolitique en cours.

Je remercie donc nos rapporteurs Gisèle Jourda et André Reichardt d'avoir travaillé à cet effet et de nous communiquer aujourd'hui le résultat de leurs travaux. C'est un sujet d'actualité : nous avons reçu récemment le président de la Rada, nous nous entretiendrons demain avec l'ambassadrice de Géorgie, nous avons rencontré la présidente de la Moldavie...

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Je n'aurais jamais imaginé lorsque, très régulièrement, avec de nombreux collègues comme Pascal Allizard, André Gattolin, Simon Sutour ou René Danesi, nous avons travaillé au suivi du partenariat oriental et des contrats d'association qui l'ont accompagné, que nous en arriverions un jour à la situation dramatique que nous connaissons aujourd'hui.

La guerre en Ukraine relance fortement la question des frontières de l'Union européenne. Le Président de la République avait déclaré que l'OTAN était « en état de mort cérébrale ». Nous voyons bien, aujourd'hui, l'importance de cette organisation. Les frontières qui avaient été fortement remodelées lors de la chute de l'Union soviétique, à l'issue de la perestroïka, sont à nouveau bouleversées.

Tous nos interlocuteurs, ambassadeurs, diplomates, experts, n'hésitent pas à parler de basculement, de bouleversement des relations internationales, de point de rupture historique. Il est certain en tout cas que nous vivons un moment comparable, par l'ampleur de

ses conséquences prévisibles à l'échelle du continent, au choc que nous avons connu lorsque le mur de Berlin est tombé, et qui nous a conduits à remodeler notre vision politique.

Après les vingt premières années de ce siècle, ces événements marquent donc véritablement une entrée très particulière dans le XXI<sup>e</sup> siècle historique. C'est dans cette perspective géopolitique que nous avons abordé la question du partenariat oriental, chère à notre commission, et qui concerne à la fois les contours de l'Europe et les relations que celle-ci entretient avec ses voisins.

Quel est le bilan du partenariat oriental ? Ce concept ambitieux est né dans des circonstances historiques bien particulières. Il s'agissait au départ de bâtir une politique de voisinage pour une Union européenne construite par agrandissements successifs après l'élargissement à l'Est de 2004. C'est la politique européenne de voisinage (PEV), à laquelle font référence les articles 206 et 207 pour le commerce et 216 à 219 pour les accords internationaux du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Cette politique comporte deux volets. Le premier est orienté vers la Méditerranée et concerne les dix pays suivants : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie, et Tunisie. Le second, orienté vers l'Est, concerne au départ six pays ayant fait partie de l'Union soviétique, dont trois du Caucase méridional – l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie – et trois pays frontaliers de l'Union européenne, la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine. Ces six pays font l'objet du partenariat oriental. Décidé en 2008, sur initiative de la Suède et de la Pologne, inauguré le 7 mai 2009 sous présidence tchèque, ce partenariat constitue la déclinaison orientale de la politique européenne de voisinage.

Quels sont ses objectifs ?

Le principal objectif du partenariat oriental est d'accélérer l'association politique et d'approfondir l'intégration économique entre l'Union européenne et ses voisins. Le niveau d'intégration et de coopération reflète l'attachement de chaque pays partenaire aux valeurs, aux normes et aux structures européennes, ainsi que les progrès réalisés dans ce sens. Le partenariat oriental vise à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, à renforcer la sécurité énergétique, à favoriser les réformes sectorielles, à encourager les contacts personnels, à soutenir le développement économique et social et à fournir des fonds supplémentaires à des projets visant à réduire les inégalités socioéconomiques et à améliorer la stabilité. L'objectif global était d'ancrer à l'Ouest ces pays où l'Europe et la Russie se disputent l'influence.

Sur le plan du suivi institutionnel, des sommets du partenariat oriental se sont tenus, avant la pandémie, tous les deux ans. Ils ont réuni des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne et des pays partenaires, ainsi que des représentants du Parlement européen, de la Commission européenne et, depuis sa création, du Service européen d'action extérieure (SEAE).

Le partenariat oriental a fêté son dixième anniversaire en 2019. Le 18 mars 2020, la Commission européenne et le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont publié une communication conjointe intitulée « La politique du partenariat oriental au-delà de 2020 : renforcer la résilience – un partenariat oriental qui profite à tous ».

Ce document a servi de base aux discussions lors de la visioconférence du 18 juin 2020. Dans le contexte de la pandémie de covid-19 et de ses lourdes répercussions socioéconomiques dans l'ensemble de l'Europe, les dirigeants du partenariat oriental ont reconnu son importance stratégique et appelé à la continuation de cet espace commun de démocratie, de prospérité et de stabilité partagées, ancré dans leurs valeurs communes, au moyen d'un ordre international fondé sur les règles du droit international.

Depuis, les priorités du partenariat oriental pour l'après-2020 ont été annoncées en juillet 2021 et confirmées le 15 décembre 2021 lors du dernier sommet, dans un contexte devenu lourd de menaces pour l'Ukraine. Six objectifs y ont été affirmés : des économies résilientes, durables et intégrées ; des institutions comptables de leurs actes, l'État de droit et la sécurité ; une résilience environnementale et climatique ; une transformation numérique résiliente ; des sociétés résilientes, respectueuses de l'égalité entre hommes et femmes, justes et inclusives ; et, enfin, un objectif global de renforcement de la communication stratégique. Ces objectifs sont déclinés en vingt programmes avec le soutien technique et financier de l'Union européenne.

Conçu sur un schéma identique afin de permettre aux pays concernés de se rapprocher de l'Union européenne sans en faire partie, le partenariat était censé reposer sur un outil commun, à décliner selon les partenaires : l'accord d'association avec l'Union européenne. Très tôt, cependant, sont apparues des différences, voire des divergences importantes selon les pays, qui ont nécessité des adaptations.

Ainsi, la Biélorussie s'est exclue d'elle-même du dispositif en juin 2021, avant même la guerre lancée par la Russie contre l'Ukraine, dans un contexte marqué par le fort durcissement du régime d'Alexandre Loukachenko et la non-reconnaissance par l'Union européenne des élections frauduleuses d'août 2020. L'Union européenne avait d'ailleurs pris plusieurs paquets de sanctions sévères contre des entités et personnes biélorusses. Avant ces dernières péripéties, elle avait toujours fait preuve d'une conditionnalité stricte, exigeant la libération et la réhabilitation des prisonniers politiques comme préalable à toute négociation et à toute participation pleine de Minsk au partenariat. En pratique, ce pays a décidé d'abandonner sa souveraineté à la Russie, lui octroyant le droit de stationner en permanence des troupes sur son territoire, auxquelles il a ensuite laissé libre passage pour l'invasion de l'Ukraine par le nord.

Venons-en aux deux pays voisins du Caucase du Sud : l'Arménie et l'Azerbaïdjan. L'Arménie a négocié avec l'Union européenne, dès 2013, un partenariat global et renforcé qui a été signé en 2017 avant d'entrer pleinement en vigueur l'an dernier.

Le cas de l'Arménie a été particulièrement problématique pour le partenariat oriental. En effet, dans la mesure où ce pays avait rejoint l'Union économique eurasiatique, la Commission européenne ne souhaitait pas l'accueillir dans la politique contractuelle du partenariat oriental. Grâce notamment aux efforts de notre commission, qui a plaidé la cause arménienne à Bruxelles, la double appartenance a finalement été autorisée, ce qui a permis au partenariat oriental de perdurer.

Dans ces conditions, l'accord signé en 2017 avec l'Arménie diffère largement de ceux qui ont été signés avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Il n'en reste pas moins un accord de « libre-échange approfondi et complet », compatible avec les relations étroites que l'Arménie a toujours entretenues avec la Russie, son premier partenaire économique et

commercial, alors que l'Union européenne, en seconde position, représente moins de 20 % de ses échanges.

La priorité de cet État enclavé, dépendant de Moscou pour nombre de ses approvisionnements et pour sa défense, reste d'assurer sa stabilité politique intérieure et régionale, constamment mise à mal par la question du Haut-Karabagh. La guerre des 44 jours qui y a opposé l'Arménie et l'Azerbaïdjan du 27 septembre au 9 novembre 2020 n'a pris fin que grâce à l'intervention des troupes russes, qui y maintiennent toujours un équilibre précaire. Les deux pays, membres du partenariat oriental, ont néanmoins engagé, en avril dernier, des pourparlers de paix auxquels a participé Charles Michel, le président du Conseil européen. L'Union européenne n'a cessé d'appeler à un règlement négocié, global et durable du conflit – y compris sur le statut du Haut-Karabagh – et continue d'apporter son soutien au processus mené par les coprésidences du groupe de Minsk de l'OSCE. À cet égard, il est intéressant de noter qu'un dialogue tripartite a été engagé récemment entre la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie sur ces questions régionales.

De son côté, l'Azerbaïdjan est un partenaire économique majeur de l'Union européenne, à laquelle il consacrait en 2020 près de 36 % de ses échanges, principalement des exportations de pétrole. Les exportations énergétiques de l'Azerbaïdjan vers l'Union européenne ont par ailleurs augmenté depuis l'achèvement du projet de corridor gazier sud européen, qui achemine, depuis décembre 2020, du gaz naturel de la mer Caspienne vers l'Europe.

Des négociations pour mettre au point un accord renforcé, semblable à celui conclu avec l'Arménie, ont débuté dès 2017. À ce jour, elles n'ont pas abouti. Le nouvel accord devrait permettre de traiter des questions relatives à la politique, au commerce et à l'énergie, ou encore des conditions de la création éventuelle d'un régime d'exemption de visa. Il devrait contenir des dispositions solides sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. Or, selon le dernier rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'Homme et la démocratie dans le monde, l'état général des droits de l'Homme et de la démocratie en Azerbaïdjan reste préoccupant. Nous préconisons une relance des négociations et souhaitons qu'elles aboutissent. Le contexte géopolitique né de la guerre en Ukraine renforce l'intérêt d'un tel accord, tant pour l'Azerbaïdjan que pour l'Union européenne.

Un troisième groupe d'États partenaires est constitué du trio Géorgie-Moldavie-Ukraine, au sein duquel il convient de faire une place particulière à la Géorgie. Comme nous l'avions souligné, René Danesi et moi-même, dans notre rapport d'information « La Géorgie, bon élève du partenariat oriental » rendu devant notre commission le 13 octobre 2018, la Géorgie a consenti des efforts importants dans ce partenariat, dont les origines remontent à la guerre de 2008. Je ne dirai jamais assez la pertinence du dispositif mis en place à l'époque sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy et qui permet aujourd'hui, au travers d'une mission de l'Union européenne, de veiller sur les « lignes de démarcation » dans les territoires d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, occupés par la Russie. La Géorgie, pourtant très affectée par cette situation dramatique, n'a jamais souhaité mettre de l'huile sur le feu.

Il convient donc de faire à ce pays une place particulière, en raison de ses relations spécifiques avec la Russie, qui la rapprochent de l'Arménie et, dans une certaine mesure, de la Moldavie, mais aussi en raison de la polarisation de sa vie politique interne. Le gouvernement actuel, dominé par le Rêve géorgien – un parti fondé par l'oligarque Bidzina Ivanichvili –, ainsi que l'opposition, qui se réclame encore en bonne partie de l'ancien



président Mikhaïl Saakachvili, emprisonné et à l'état de santé très fragile, sont résolument engagés dans le projet européen de la Géorgie.

Dans le sillon de l'Ukraine et de la Moldavie, la Géorgie a déposé le 3 mars dernier sa candidature en vue d'une adhésion à l'Union européenne. Ces trois pays ont pleinement conscience que le préalable à l'adhésion est l'obtention du statut de candidat et nous devrions être fixés sur cette question dès la semaine prochaine. Quoi qu'il en soit, la Géorgie estime être le pays du trio le plus avancé sur la voie des réformes. Lorsque nous nous sommes rendus sur place à l'époque pour préparer notre rapport, nous pouvions en effet considérer que la Géorgie présentait le visage du meilleur élève de la classe.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Il est vrai que le projet européen est porté par la Géorgie depuis la « Révolution des roses » de 2003. Il s'est accentué après la guerre d'août 2008, qui s'est soldée par un accord de cessez-le-feu conclu grâce à la médiation de la présidence française de l'Union européenne. La Russie a reconnu l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, depuis lors forment « russifiées ». Dans le contexte de la guerre en Ukraine, la Géorgie fait preuve de ce fait d'une extrême prudence dans ses relations avec la Russie. Quelle que soit l'issue de la guerre, elle craint en effet que son territoire – en particulier celui des deux régions occupées par la Russie, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud – ne devienne une cible. Aussi a-t-elle choisi de ne pas prendre elle-même de sanctions contre la Russie, provoquant l'ire de Kiev et d'une partie de l'opposition géorgienne. Signalons tout de même que la Géorgie veille à l'application et au non-contournement des sanctions prises par l'Union européenne. À ce jour, elle n'a pas été prise en défaut à cet égard, quoi qu'en dise l'Ukraine.

La Géorgie a conclu un accord d'association, comportant un accord de libre-échange approfondi et complet, dès 2016. L'UE est son premier partenaire économique. Elle représentait environ 27 % de l'ensemble des échanges du pays en 2020. Elle fournit chaque année au pays un soutien financier et technique de plus de 100 millions d'euros, consacré au développement économique, à la bonne gouvernance, à la mobilité des personnes et à l'éducation. La Géorgie a bénéficié d'une aide de quelque 20 millions d'euros dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix, l'UE lui fournissant des équipements de défense.

Malgré le retrait, l'été dernier, par le parti au pouvoir – le Rêve géorgien – d'un accord politique interne conclu au printemps sous l'égide de Charles Michel et le rejet, également l'an dernier, d'une tranche d'aide macro-financière de 75 millions d'euros, sans doute en raison de l'incapacité du pays à remplir le critère de conditionnalité, la Géorgie a déposé sa candidature en vue d'une adhésion à l'Union en même temps que la Moldavie, le 3 mars dernier, anticipant sans doute une démarche qu'elle comptait entreprendre ultérieurement. La société civile géorgienne s'est par ailleurs pleinement mobilisée pour accueillir de très nombreux réfugiés d'Ukraine.

Il reste toutefois à la Géorgie beaucoup à faire pour progresser sur la voie de l'État de droit et nul doute qu'un avis favorable de la Commission européenne à son adhésion serait assorti de nombreuses conditions. Quoi qu'il en soit, le partenariat oriental représente un facteur d'équilibre puissant pour ce pays voisin de l'Iran, proche de la Turquie, de l'Azerbaïdjan et de la Russie, qui se revendique de culture européenne même si, géographiquement, son appartenance à l'Europe peut être interrogée.

La Moldavie est un autre pays concerné de près par la guerre en Ukraine et préoccupé par ses relations avec la Russie. Elle a déposé sa demande d'adhésion en même

temps que la Géorgie, le 3 mars dernier. Elle a remis ses réponses au premier questionnaire de la Commission le 22 avril et soumis la seconde partie de son questionnaire de candidature le 13 mai dernier.

L'Union européenne est le premier partenaire commercial, le premier investisseur étranger et le premier donateur d'aide pour la Moldavie. Dès le 1<sup>er</sup> septembre 2014, l'Union européenne et la Moldavie ont signé un accord d'association comprenant un programme de réformes important, ainsi que la mise en œuvre d'une zone de libre-échange éliminant progressivement les droits de douane entre les deux parties. La libéralisation des visas de court séjour, permettant aux Moldaves de circuler librement dans l'espace Schengen pour une période de trois mois, est effective depuis avril 2014.

La présidente de la République de Moldavie, Mme Maia Sandu, a été reçue par le président du Sénat le 19 mai dernier, en présence du président de notre commission, Jean-François Rabin. La présidente Sandu a remis le pays sur la voie des réformes après les dérives oligarchiques de son prédécesseur et le vice-Premier ministre moldave et ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne, M. Nicu Popescu, a réitéré vendredi dernier, au Sénat, le très fort engagement du gouvernement et des institutions moldaves envers l'Union européenne.

Le pays a été bouleversé par la guerre en Ukraine, d'abord en raison d'un très fort afflux de réfugiés : plus de 400 000 réfugiés sont arrivés sur le territoire moldave, dont près de 90 000 y sont restés. La moitié des réfugiés sont des enfants, qui doivent être scolarisés. L'économie, qui commençait à peine à se redresser après la récession provoquée par la pandémie, a été très durement affectée par les conséquences de la guerre en Ukraine. Le gouverneur de la Banque centrale de Moldavie estime que le taux d'inflation a atteint 31 % au second trimestre de 2022. Ceux qui se plaignent, chez nous, d'une inflation à 8 % environ pourront y voir un lot de consolation ! La situation énergétique – les prix de l'énergie ont bondi de 400 % – reste très difficile. Le pays est très dépendant de la Russie, *via* la Transnistrie, majoritairement peuplée de russophones. L'accès aux engrais est difficile et le blocage du port d'Odessa a un impact majeur.

Outre la candidature à l'Union européenne, la principale préoccupation moldave tient actuellement aux risques de déstabilisation de la Transnistrie, où stationnent des forces russes. Rappelons que la Moldavie est attachée à son statut de neutralité, ce qui ne l'empêche pas de se préoccuper de sa défense : elle bénéficie notamment à ce titre d'une aide de la Facilité européenne pour la paix à hauteur de 40 millions d'euros.

Il est probable que le sort de la Moldavie soit lié, du point de vue de l'adhésion, à celui de l'Ukraine, dont elle est très proche. La Moldavie est aussi très proche, à tous points de vue, de la Roumanie. Quelle que soit la réponse de l'Union européenne à la candidature du pays, le partenariat oriental, dont ce n'était sans doute pas la vocation initiale, a grandement contribué à la perspective européenne de la Moldavie.

J'en viens enfin à l'Ukraine, dont le destin a basculé le 24 février dernier avec l'invasion russe. Dès le 28 février, ce pays déposait sa candidature pour intégrer l'Union européenne, ce qui représente un défi considérable. La décision relève d'abord des chefs d'État ou de gouvernement. Elle devrait faire l'objet de négociations lors du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022 qui clôturera la Présidence française, après un avis de la Commission européenne qui pourrait être connu le 17 juin prochain.

L'article 49 du Traité sur l'Union européenne donne à tout État européen partageant les valeurs de l'Union la possibilité d'y adhérer. À cet égard, la demande de l'Ukraine est légitime. Ainsi que l'a déclaré le président Larcher en recevant le président de la Rada dans la salle des conférences du Sénat mardi dernier, il ne fait aucun doute que « l'Ukraine a écrit en lettres de sang plusieurs des conditions exigées pour obtenir le statut de candidat ».

Au travers de sa résistance à l'agression russe, le peuple ukrainien se bat en effet, avec courage et détermination, pour les valeurs communes et fondatrices de l'Union européenne et pour le projet européen dans son ensemble. Ces valeurs sont inscrites à l'article 2 du traité sur l'Union européenne : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Ce sont d'abord ces valeurs qui légitiment la candidature de l'Ukraine, qui serait néanmoins considérée différemment si elle n'avait déjà parcouru une partie du chemin vers l'Europe grâce au partenariat oriental. La procédure a été *de facto* accélérée par la Commission européenne, qui rendra son avis en un temps record. Mais trois conditions doivent encore être remplies pour permettre l'adhésion de l'Ukraine. Tout d'abord, une négociation devra construire l'unanimité des volontés des États au Conseil européen, où le moindre vote contraire pourrait bloquer la procédure. Ensuite, le Parlement européen devra procéder à un vote à la majorité de ses membres. Enfin, une ratification devra intervenir dans les 27 États membres, soit par les parlements nationaux, soit, dans les pays où la Constitution l'exige, par la voie du référendum.

Toutes ces étapes sont nécessaires pour reconnaître simplement la vocation de l'Ukraine à devenir officiellement candidate, voire lui octroyer directement le statut de pays candidat. Viendraient ensuite l'ouverture des négociations d'adhésion, elles-mêmes soumises à de nombreuses conditions, puis leur éventuelle clôture et, enfin, l'adhésion pleine et entière. Il s'agit donc d'un processus inévitablement long et complexe, la Turquie peut en témoigner...

Proportionnellement au PIB, l'Union européenne est, devant les États-Unis en proportion du PIB, le premier partenaire, investisseur et donateur d'aide pour l'Ukraine. Elle lui a fourni une aide considérable : aide d'urgence, aide humanitaire pour l'accueil, la gestion des flux, les soins et la santé apportée aux réfugiés et aux familles ukrainiennes – 700 millions d'euros –, mais aussi aide sécuritaire, dans le domaine des équipements, des matériels, des moyens de défense – 1,5 milliard d'euros –, assistance macro-financière, etc.

L'Union européenne fournit également à l'Ukraine une aide structurée dans la durée. Jusqu'au dépôt de la demande d'adhésion le 28 février dernier, l'accord d'association, entré en vigueur dès le 1<sup>er</sup> septembre 2017, était le principal moyen de rapprochement de l'Ukraine et de l'Union européenne dans le cadre du partenariat oriental. Ce dernier favorise l'approfondissement des liens politiques, le renforcement des liens économiques et le respect des valeurs communes. Autant d'objectifs rappelés, avant même le déclenchement de la guerre, lors du Sommet du partenariat oriental du 15 décembre dernier et qui restent d'actualité.

En conclusion, le partenariat oriental s'est adapté à l'évolution spectaculaire du contexte géopolitique. Conçu selon un schéma commun, il s'est progressivement différencié. Même si la réponse de l'Union européenne aux trois demandes de candidature qui lui ont été adressées sera suivie de négociations difficiles, nous pouvons faire l'hypothèse – et même souhaiter – qu'elle soit positive. Cela constituerait un geste politique très fort de l'Union envers l'Ukraine, qui se bat pour son intégrité, sa souveraineté, la démocratie et les droits de l'Homme, alors que la Russie a perpétré d'abominables crimes de guerre sur son territoire.

Nous avons constaté que le partenariat oriental a fonctionné – bien que cela ne fût pas souhaité au départ – à plusieurs vitesses. Trois niveaux ont pu, en effet, être discernés : celui de la Biélorussie, qui s'est elle-même mise en retrait, celui des pays du Caucase du Sud – Arménie et Azerbaïdjan – et enfin, celui des trois pays candidats à l'adhésion à l'Union. Cette différenciation a permis au partenariat oriental de s'adapter à la situation singulière des six pays concernés.

Nous pensons donc que le partenariat oriental doit perdurer, qu'il doit être maintenu en vie et qu'il n'est pas soluble dans l'élargissement de l'Union européenne. Sa dimension politique est évidente : il a permis d'arrimer le destin de ces pays à celui de l'Europe. Il ancre non seulement une aspiration, mais aussi un modèle de développement économique et social européen. Au-delà des aides d'urgence, il a permis des investissements considérables : au total, 17 milliards d'euros d'investissements publics et privés sont mobilisables pour les cinq pays qui en font désormais partie, dans le présent cadre financier pluriannuel d'ici à 2027. En outre, la Facilité européenne pour la paix a alloué quelque 2 milliards d'euros à la défense de l'Ukraine en 2022, 40 millions d'euros à la Moldavie et 20 millions d'euros à la Géorgie. Il s'agit d'un soutien déterminant.

Si elle est approuvée, la candidature de ces trois pays ouvre un très long processus d'acquisition de l'ensemble de la réglementation communautaire. Au-delà de cet aspect réglementaire, les progrès restant à accomplir dans ces pays sur le plan des valeurs, en matière d'État de droit ou de justice par exemple, sont néanmoins tels qu'un avis favorable de la Commission serait, à n'en pas douter, assorti d'un grand nombre de conditions.

Au terme de ce processus, l'accès aux fonds structurels et à l'ensemble des fonds européens devrait décupler les moyens mis à la disposition de ces pays par l'UE. Cela suppose un très long apprentissage, dans tous les domaines.

Pendant ce temps, qu'il serait périlleux d'évaluer à ce stade, l'adaptation de ces pays doit se poursuivre et le partenariat oriental en est l'un des instruments. Il devra être approfondi, élargi, complété, peut-être dans le cadre de la « communauté politique européenne » appelée de ses vœux par le président Macron à Strasbourg le 9 mai dernier et reprise par le président Charles Michel sous le vocable de « communauté géopolitique européenne ». Ce concept polysémique ne doit pas rester un mot : comme l'a déclaré le président de la Rada ici même, l'Europe sera jugée sur ses actes, non sur ses paroles.

Cette nouvelle « communauté » n'a pas, selon nous, vocation à se substituer au processus d'adhésion, mais au contraire à l'accompagner pendant la transition. Cette nouvelle communauté politique européenne ne devrait être rien d'autre pour nous qu'un partenariat oriental renouvelé, enrichi, complété par l'accès à certaines politiques ou dispositifs de l'UE, si les conditions sont remplies par les pays qui y sont associés. On pense en particulier aux enjeux énergétiques, si importants pour la souveraineté et la résilience de l'UE. Le partenariat oriental pourrait ouvrir la voie dans ce domaine, et nous souhaitons que l'accord avec

l'Azerbaïdjan soit conclu. Les réseaux électriques de l'Ukraine et de la Moldavie ont déjà été synchronisés avec succès au réseau continental européen le 16 mars 2022.

D'autres dimensions de partenariat en matière de souveraineté et d'indépendance européennes pourraient aussi être proposées, en matière économique, numérique ou de médias par exemple, selon un échéancier précis, à négocier au niveau de l'Union européenne avec les pays concernés, dans le cadre d'un dialogue exigeant.

Il y a un formidable effort d'imagination, d'invention et de créativité à fournir pour répondre au défi historique auquel l'Europe est aujourd'hui confrontée. Elle peut en sortir plus forte, plus unie et plus indépendante dans ses relations avec son voisinage comme avec le reste du monde, face aux grandes puissances. Loin de disparaître avec la perspective de l'élargissement, le partenariat oriental renouvelé peut selon nous renaître, au service de cette ambition.

**M. Jean-François Rapin, président.** – La présidente moldave est venue en France deux fois en un an. On sent bien la volonté de ce pays d'adhérer à l'Union européenne et d'intégrer pleinement ses valeurs. Il reste toutefois dans ce pays de vrais sujets à régler, notamment en matière de corruption, en particulier de la justice. Mais un magistrat y a été désigné pour se consacrer à la lutte contre les juges corrompus.

La France a d'emblée fait preuve de prudence concernant l'adhésion de l'Ukraine. Toutefois, au fil des auditions que nous avons conduites – je pense en particulier à celle du président de la Rada –, nous avons compris que l'Ukraine avait besoin d'un geste européen fort. Le fait d'obtenir le statut de candidat, c'est pour eux un geste fort, même s'ils savent que le processus sera ensuite très long.

Le président Larcher s'est également exprimé sur ce point : il nous semble important que le Conseil européen prenne favorablement position en ce sens la semaine prochaine.

Dans nos échanges avec la présidente moldave, nous avons constaté qu'elle n'était pas opposée à un accompagnement du pays dans le cadre du partenariat oriental, mais qu'elle ne voulait pas que cela l'enferme dans une nasse qui empêcherait par la suite la Moldavie de poursuivre son avancée vers l'adhésion à l'Union. Elle ne veut pas être cantonnée à une sous-Union.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – La pandémie ne nous a pas permis d'effectuer un suivi suffisamment régulier de ces accords. Nous nous sommes rendus seulement deux fois en Ukraine et deux fois en Géorgie.

Or il arrive fréquemment que les efforts entrepris en matière de corruption, de justice et de transparence soient balayés par les changements de régime politique. En Géorgie, un juge anticorruption avait également été nommé, mais quand nous sommes revenus faire une évaluation de l'accord deux ans plus tard, il n'existait plus, et d'autres critères d'adhésion n'étaient plus remplis.

Il est toujours nécessaire d'entendre une pluralité d'interlocuteurs issus de différents milieux. Les représentants politiques ou institutionnels peuvent brosser un tableau, contredit ensuite par les syndicats ou la société civile.

Dans la situation actuelle, étant donné la puissance de l'onde de choc provoquée par le conflit en Ukraine, nous ne voulons pas que les acquis du partenariat oriental soient dilués, mais au contraire qu'ils soient recalibrés pour pouvoir intégrer les bases des futures négociations dans le cadre du processus d'adhésion. Le partenariat oriental est en permanence sujet à des évolutions et des enrichissements.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Ajoutons qu'en Ukraine, un travail de reconstruction considérable devra être mené, ce qui impliquera nécessairement une réflexion sur l'ampleur du partenariat oriental, car ce pays ne pourra alors pas bénéficier de la solidarité de l'Union en tant qu'État membre.

*Mercredi 15 juin 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Conférence sur l'avenir de l'Europe – Communication de M. Jean-François Rapin et Mme Gisèle Jourda**

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Dès sa désignation comme candidate à la tête de la Commission européenne en juillet 2019, Ursula von der Leyen avait annoncé son intention d'organiser une Conférence sur l'avenir de l'Europe pour écouter la voix des citoyens, et elle avait pris l'engagement de suivre les recommandations de cette instance, qu'elles soient législatives ou qu'elles nécessitent un changement des traités. Retardée par la pandémie de Covid et par des désaccords entre institutions, la Conférence a finalement entamé ses travaux le 9 mai 2021 et les a achevés le 9 mai dernier, avec la présentation d'un *Rapport sur les résultats finaux* contenant 49 propositions, détaillées en 300 mesures.

Le président du Sénat nous ayant fait l'honneur, à Gisèle Jourda et à moi-même, de nous confier le soin de représenter notre institution au sein de cette conférence, nous avons souhaité ce matin vous rendre compte de ses travaux.

Ayant pour objectif d'écouter les citoyens, la Conférence a consisté principalement en un exercice de démocratie participative. Ses travaux ont ainsi été alimentés par de nombreux panels citoyens, organisés au niveau tant européen que national ou local, et par une plateforme numérique en ligne. L'ensemble de ces propositions constituait en quelque sorte la matière première de la Conférence. Mais nous avons eu parfois le sentiment que les propositions des citoyens étaient en quelque sorte inspirées par le Parlement européen ; nous avons été étonnés de ne pas vraiment entendre de voix critique vis-à-vis de l'Union : on était au pays des Bisounours !

En termes de gouvernance, la Conférence était co-présidée par trois représentants de chaque institution européenne – Parlement européen, Conseil et Commission.

Gisèle Jourda et moi siégeons à l'Assemblée plénière, avec les autres représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen, des autres institutions ou des citoyens. Cette assemblée devait convertir les recommandations des citoyens en propositions concrètes et les adopter sous forme de rapport final. Pour cela, elle s'est organisée en neuf groupes de travail. Gisèle Jourda était membre du groupe « l'Union européenne dans le monde » tandis que, pour ma part, j'ai siégé dans le groupe « Santé ». La répartition des membres au sein des groupes de travail n'a pas été chose facile ; il a fallu faire preuve de diplomatie...

La Conférence était également dirigée par un comité exécutif, composé paritairment de représentants des trois institutions, au sein duquel j'ai eu le plaisir de siéger en tant qu'observateur, en ma qualité de président de la Commission des affaires européennes du Parlement exerçant la présidence tournante du Conseil.

Enfin, l'ensemble des représentants des Parlements nationaux se sont systématiquement réunis en marge des sessions plénières pour aborder des sujets d'intérêt commun. J'ai également eu l'honneur de co-présider ces réunions où les échanges ont parfois été vifs.

**Mme Gisèle Jourda.** – Le rapport final de la Conférence ne constitue pas un projet concret de modification des traités ou de mesures législatives. C'est une liste thématique de propositions exprimées par des panels citoyens, retravaillées au sein de la Conférence, au cours des quelques mois de travail effectif. Je précise en effet que les travaux de la Conférence ont été extrêmement denses, car ils se sont en fait concentrés sur un semestre, les premiers mois ayant été essentiellement consacrés à des questions de gouvernance et à la mise en place des différentes composantes – ce qui a été très fastidieux. Nous avons d'ailleurs regretté que le temps de travail effectif soit finalement aussi court. Les sujets de fond ont commencé à être abordés lors de la réunion plénière d'octobre, sous présidence slovène, mais ont surtout été traités au cours des cinq plénières du premier semestre de 2022, sous présidence française.

J'en reviens aux propositions du rapport. Chaque composante de l'assemblée plénière, y compris les Parlements nationaux, a accepté que ces propositions soient transmises au comité exécutif pour publication du rapport final, sans que cela emporte un accord sur le fond. Le président Rapin a d'ailleurs clairement exprimé ce principe lors de la dernière réunion plénière, au nom de l'ensemble des Parlements nationaux.

Le Conseil a lui aussi veillé à ce que sa validation du projet de rapport ne soit pas interprétée comme un accord sur le fond. Et ce n'est un secret pour personne que beaucoup d'États membres ont de très fortes réserves sur certaines propositions.

Le Parlement européen a pour sa part apporté un soutien plus net aux propositions. Dans une résolution adoptée le mois dernier, il a considéré qu'elles étaient « ambitieuses et constructives » et a notamment soutenu une extension des domaines du vote à la majorité qualifiée, une extension des compétences de l'Union, par exemple en matière de santé, et un renforcement des prérogatives du Parlement européen.

Il a également considéré que ces propositions nécessitaient une modification des traités et a donc chargé sa commission des affaires constitutionnelles de préparer des propositions de modification. Enfin, il y a quelques jours, il a activé la procédure de l'article 48 de révision des traités. Il appartiendra désormais au Conseil européen de décider, à la majorité simple, de la convocation d'une Convention, chargée le cas échéant d'élaborer un projet de révision des traités.

Les chefs d'État ou de gouvernement aborderont la question lors du Conseil européen des 23 et 24 juin. Plusieurs États membres ont déjà apporté leur soutien à une révision des traités, tandis que d'autres ont exprimé leur opposition.

En définitive, les propositions du rapport de la Conférence constituent donc avant tout un document de référence, qui sera incontournable dans les discussions qui auront lieu dans les années qui viennent, quel que soit leur cadre.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous ne pouvons présenter de façon exhaustive les 300 mesures envisagées, mais nous voulions attirer votre attention sur certaines d'entre elles.



En ce qui concerne les questions institutionnelles, le rapport final de la Conférence reprend les propositions habituellement portées par le Parlement européen, telles que la réforme des élections européennes pour mettre en place une circonscription unique dans laquelle seraient élus une partie des eurodéputés sur une liste transnationale, et la désignation du président de la Commission européenne à partir du système des candidats tête de liste (ou *Spitzenkandidaten*), bien qu'une élection directe par les citoyens européens soit également envisagée.

Dans le rapport d'information que Laurence Harribey et moi-même avons présenté l'an dernier sur ces deux sujets, nous avons qualifié ces propositions de « fausses bonnes idées », dans la mesure où elles comportent des risques importants sans garantir une réelle démocratisation de l'Union.

Le rapport souhaite également que l'ensemble des décisions prises aujourd'hui à l'unanimité soient à l'avenir adoptées à la majorité qualifiée, sauf en matière d'élargissement et d'État de droit. Cette proposition aurait des conséquences très importantes et soulève de nombreuses questions, comme nous le verrons dans un instant s'agissant de la politique étrangère.

Le rapport propose également de renforcer les compétences budgétaires du Parlement européen et de lui accorder un réel droit d'initiative. La possibilité de convoquer un référendum à l'échelle européenne est également mentionnée.

En ce qui concerne les prérogatives des Parlements nationaux, le texte est très limité, puisqu'il se contente d'évoquer la possibilité d'un droit d'initiative indirecte des Parlements nationaux – le « carton vert » – et une réforme imprécise de la subsidiarité.

Nous avons tenté d'obtenir des avancées plus substantielles à travers une déclaration commune des parlementaires nationaux et européens membres de l'Assemblée plénière. Nous étions même parvenus à obtenir, de haute lutte, un accord entre le Parlement européen, le Sénat et l'Assemblée nationale, soutenu par un nombre significatif de parlementaires nationaux. Mais en l'absence d'un consensus suffisamment large, ce projet n'a malheureusement pas abouti. Que de temps perdu en palabres !

Le groupe de travail sur le rôle des Parlements nationaux, mis en place dans le cadre de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac) à notre initiative et que j'ai eu l'honneur de présider, a en revanche pu adopter un texte commun, hier matin au Sénat. Nous vous enverrons très prochainement la version définitive de ses conclusions, qui proposent notamment des modalités concrètes de mise en place du fameux « carton vert », un renforcement du contrôle de subsidiarité et l'ouverture d'un droit de questionnement écrit des institutions européennes par les parlementaires nationaux. Je relève que le Parlement européen s'oppose à ces mesures lorsque nous les présentons dans une initiative propre – alors qu'il y adhérerait lorsque nous avons tenté de construire un texte commun avec lui...

**Mme Gisèle Jourda.** – Le thème de la place de l'Union dans le monde a naturellement pris une place particulière dans les travaux de la Conférence, à la suite de l'invasion russe en Ukraine. Sur certains thèmes, la conception des propositions a été bouleversée. Au sein du groupe de travail consacré à ce sujet, où je siégeais, les citoyens européens ont notamment soutenu l'idée que, dans un monde de plus en plus instable, l'Union

européenne devait se concevoir comme une puissance et agir en conséquence, en respectant naturellement les règles de droit.

Très concrètement, le rapport recommande de passer à la majorité qualifiée pour la prise de décision habituelle dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de fonder la coopération en matière de politique de sécurité et de défense sur la boussole stratégique, mais aussi de renforcer le rôle du Haut représentant pour faire en sorte que l'Union parle d'une seule voix. Il a fallu beaucoup discuter pour arriver à cette position.

Il préconise également de mettre en place des forces armées communes – demande forte des jeunes présents dans ce groupe. Celles-ci seraient « utilisées à des fins d'autodéfense et destinées à prévenir toute action militaire agressive de quelque nature que ce soit, ayant la capacité de fournir une assistance en temps de crise, y compris en cas de catastrophe naturelle ». Cela va au-delà de la force de réaction rapide de 5 000 hommes prévue par la boussole stratégique.

Il s'agit d'un enjeu de souveraineté éminemment sensible, et il me semble nécessaire d'être prudent en la matière. Cela nécessite à coup sûr une réelle évaluation préalable et un dialogue approfondi avec nos forces armées et le Quai d'Orsay. Quant au renforcement du rôle du Haut représentant, il est à apprécier à cette aune. Les conséquences du nouvel état des menaces résultant de la guerre en Ukraine mériteraient aussi une analyse complémentaire.

Enfin, les implications de la clause d'assistance mutuelle déjà prévue par le traité sur l'Union européenne et ses conditions d'utilisation mériteraient d'être évaluées. Le rapport prône le renforcement des capacités opérationnelles nécessaires pour en assurer l'efficacité. Mesurons bien d'abord de quoi l'on parle, notamment dans la perspective d'une éventuelle intégration à terme de l'Ukraine ou des pays des Balkans occidentaux soumis à des menaces. Nous pourrions engager un travail spécifique sur ce thème au sein de notre commission.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Sur l'immigration et l'asile, les propositions reprennent pour l'essentiel des mesures déjà adoptées ou en cours de discussion. Y figure la répartition des demandeurs d'asile entre les États membres, en négociation depuis 2016, mais sans résultat pour l'heure – malgré une petite avancée récente au Conseil.

Une proposition mérite enfin spécifiquement notre attention : l'accès uniformisé de l'ensemble des demandeurs d'asile de l'Union au marché du travail. Cette dernière initiative, peut-être inspirée par certaines entreprises recherchant une main d'œuvre bon marché, remettrait en cause les prérogatives de chaque État membre en matière d'accès au travail des migrants et aurait pour conséquence immédiate une pression à la baisse sur les rémunérations et les conditions de travail. C'est sans doute la raison pour laquelle le rapport insiste justement sur la nécessaire convergence par le haut des conditions de travail des ressortissants de pays tiers au sein de l'Union européenne.

Concernant les propositions relatives à l'État de droit, le rapport final se contente de pétitions de principe et d'une vision exclusivement punitive, illustrée par le mécanisme de conditionnalité et par la nécessité, affirmée avec vigueur, de sanctionner les violations constatées par « toutes les voies juridiques nécessaires ». On aurait pu aussi souhaiter que des préconisations soient faites pour mieux définir l'État de droit, mieux garantir la liberté

d'expression des citoyens en Europe et conforter les initiatives d'intérêt général comme le service volontaire européen.

J'ajoute quelques mots sur les propositions en matière de santé, dans la mesure où j'étais membre de ce groupe de travail.

Le rapport propose notamment de renforcer l'Union de la santé « en exploitant tout le potentiel du cadre actuel », mais aussi en faisant de la santé et des soins une compétence partagée entre l'Union et ses États membres.

Je suis très réservé cependant sur la proposition d'investir plus spécifiquement dans le secteur public que dans le secteur privé. Ce qui importe, c'est de développer l'offre de soins en fonction de ce qui existe déjà dans les territoires, ce n'est pas que cette offre soit publique ou privée. Dans les Hauts de France, il y a des territoires où seul le secteur privé est présent. L'oncologie, par exemple, a été assurée pendant trente ans à Boulogne-sur-Mer par le privé, avant que le public ne commence à s'y intéresser. Il y a peut-être des États membres où le secteur privé de la santé est mercantile, mais ce n'est pas le cas en France.

**Mme Gisèle Jourda.** – Relevons aussi que le document ne consacre à l'agriculture qu'une place limitée, et exclusivement sous l'angle environnemental.

On ne peut au demeurant que souscrire aux objectifs retenus, qui s'apparentent à un catalogue de bonnes intentions : protection de la diversité, des insectes, soutien au reboisement, lutte contre les microplastiques, soutien à une alimentation saine et variée, établissement de normes minimales de qualité et de traçabilité des denrées alimentaires...

Tout cela semble consensuel, même s'il faudra examiner les dispositions techniques susceptibles de traduire les objectifs sur le plan opérationnel. Mais le cœur du sujet, à savoir l'impact du Pacte vert sur la production agricole et la souveraineté alimentaire de l'Union européenne, n'est pas abordé.

Concernant le numérique, les propositions sur la protection des données à caractère personnel témoignent d'une prise de conscience par les citoyens européens de cet enjeu crucial. Les conclusions de la Conférence recommandent, classiquement, d'améliorer les mécanismes de coopération entre les autorités nationales de régulation pour rendre plus efficace la protection permise par le règlement général sur la protection des données (RGPD), mais appellent aussi à renforcer les sanctions contre les contrevenants. Cette proposition intéressante mériterait d'être étudiée plus avant.

La mise en œuvre d'un principe de respect de la vie privée dès la conception – *privacy by design* –, suggérée à plusieurs reprises par la commission des affaires européennes du Sénat, est à saluer, tout comme l'appel à établir des règles plus protectrices pour les données des mineurs.

Les propositions mentionnent bien les technologies numériques à propos de la réduction de la dépendance stratégique à l'égard des acteurs étrangers, mais ne comprennent aucune mesure détaillée dans ce domaine, ce qui est regrettable au vu des enjeux actuels. La recommandation de « veiller à ce que les entreprises non européennes respectent les règles européennes en matière de protection des données » est bienvenue, alors que le futur accord d'adéquation entre les États-Unis et l'Union annoncé fin avril, dont les détails ne sont pas

connus, ne semble pas pouvoir protéger les données des citoyens européens contre les lois extraterritoriales américaines.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Les propositions en matière d’environnement, d’énergie et de transports renvoient à des objectifs généraux largement partagés par les citoyens européens, tels que la nécessité d’accélérer la transition écologique et de réduire la dépendance énergétique de l’Union, plutôt qu’à des mesures concrètes.

Ces propositions recourent très largement celles de la Commission européenne dans le cadre du Pacte vert pour l’Europe et en matière de réduction des déchets et des emballages. L’utilisation de l’énergie nucléaire dans le cadre de la transition écologique est évoquée sous le seul angle de l’évaluation, ce qui laisse penser qu’elle ne pourrait constituer une solution pérenne. D’autres mesures proposées sont déjà en cours d’examen par les institutions européennes, telles celles qui concernent le stockage ou des achats communs d’énergie.

En ce qui concerne les sujets économiques, je relève particulièrement la consolidation de la monnaie unique, ainsi que l’achèvement de l’union bancaire en zone euro et de l’union des marchés de capitaux. Le chemin sera rude, comme le montrent les divergences de vues récurrentes entre États membres sur la mutualisation des risques ou la quantification du risque souverain. Un programme de travail à l’horizon de 2030 pourrait toutefois être adopté la semaine prochaine par l’Eurogroupe.

Les citoyens appellent également au développement de technologies stratégiques dans l’industrie européenne. La nouvelle stratégie industrielle révisée, avancée par Thierry Breton, qui promeut les projets importants d’intérêt européen commun (PIIEC) et les entreprises communes, va dans ce sens, comme les aides européennes en matière de recherche et développement.

Reste à veiller à ce que ces financements, qui peuvent bénéficier à des entreprises de pays tiers, ne profitent pas systématiquement plus à certains États membres qu’à d’autres. Intel a ainsi prévu d’installer sa recherche européenne en matière de microprocesseurs en France, mais ses usines de production en Allemagne. Au-delà, c’est l’articulation entre la politique industrielle et le bon fonctionnement de la concurrence dans le marché intérieur à laquelle il faut veiller.

**Mme Gisèle Jourda.** – En ce qui concerne l’éducation, la plupart des propositions de la Conférence visent à approfondir et élargir des politiques existantes. Il faut cependant noter une proposition qui détonne : faire de l’éducation civique européenne, voire de l’éducation en général, une compétence partagée. C’est aujourd’hui une compétence d’appui de l’Union, mais celle-ci joue un rôle non négligeable, en particulier par l’intermédiaire d’Erasmus+. C’est une idée très controversée ; si elle prospérait, il faudrait imaginer une stricte limitation de son champ d’application.

En matière sociale, le rapport final appelle à renforcer les compétences de l’Union, avec la mise en œuvre intégrale du socle européen des droits sociaux, tout en insistant sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, des traditions nationales et de l’autonomie des partenaires sociaux. Le rapport propose l’inclusion, dans les traités, d’un protocole sur le progrès social.

Parmi les mesures demandées, figure l'introduction de salaires minimaux légaux, garantissant à chaque travailleur une qualité de vie décente et définis en fonction de critères clairs, tels que le coût de la vie ou le salaire moyen. Sur ce point, l'Union a en partie répondu à l'attente des citoyens, puisque la directive proposée par la Commission européenne en octobre 2020 sur le sujet a fait l'objet d'un accord en trilogue le 8 juin dernier. Ce texte vise toutefois non pas à fixer un salaire minimum identique partout en Europe, mais à prévoir – là où il existe – un niveau de salaire garantissant un niveau de vie décent.

Autre mesure évoquée dans le rapport : le renforcement des droits des travailleurs des plateformes. Sur ce sujet aussi, que nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey étudient en ce moment, la Commission européenne a publié une proposition de directive assez ambitieuse, prévoyant une présomption réfragable de salariat pour ces travailleurs.

Certains points ne sont pas abordés, ou alors très superficiellement. Ainsi, les propositions en matière de culture ou de patrimoine demeurent très limitées et, en tout état de cause, bien en deçà des propositions du récent rapport de nos collègues Catherine Morin-Desailly et Louis-Jean de Nicolaÿ.

Je note également que le sujet de l'élargissement est à peine évoqué, alors que trois nouveaux États ont demandé à adhérer à l'Union et que leur intégration poserait des questions fort complexes.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Cet angle mort de la Conférence sur l'avenir de l'Europe me semble aussi particulièrement regrettable, d'autant que le Conseil doit se prononcer sur ce sujet bientôt. Cela conditionne l'avenir du projet européen.

Je salue l'implication de Gisèle Jourda, qui a accepté de passer beaucoup de vendredis et samedis à Strasbourg, pour participer à des réunions qui n'étaient pas toujours très productives. Il était important de montrer l'exemple pendant la présidence française.

Je regrette que nous n'ayons pu trouver de consensus sur le texte partagé avec le Parlement européen. Nous y avons beaucoup travaillé.

C'est une expérience intéressante. J'observe que, dans les panels censés avoir été établis aléatoirement, s'exprimait un angélisme qui ne reflétait pas du tout ce que nous entendons sur nos territoires. Nous n'avons pas senti la moindre opposition à l'Europe.

**M. Jean-Yves Leconte.** – L'objectif de cette Conférence était de faire participer tous les citoyens. Nous étions circonspects à son égard, compte tenu du calendrier et de la volonté de conclure avant la fin de la présidence française.

Si nous voulons vraiment un débat citoyen sur la politique européenne, nous devons sauter le pas concernant les listes transnationales et la désignation du président de la Commission par un processus politique, et non plus par consensus entre les États membres. Il faut de l'audace sur ce sujet.

Je renchéris sur l'absence de débat sur l'élargissement : je regrette que les candidats à l'adhésion à l'Union n'aient pas été représentés. C'était déjà le cas lors de la convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Si nous avons aujourd'hui des décalages avec les États d'Europe centrale, c'est peut-être aussi parce que nous avons réfléchi à notre avenir sans eux.

En ce qui concerne les migrations, il faudrait clarifier la répartition des compétences. Nous l'avons vu lorsque nous avons entendu Fabrice Leggeri, l'ancien directeur exécutif de Frontex : on ne peut pas considérer les frontières comme une compétence exclusive de chaque État membre et en même temps construire une agence commune, Frontex. On voit bien en Grèce que cela ne peut plus tenir.

Nous avons constaté, avec la protection temporaire accordée aux réfugiés ukrainiens, que la liberté de circulation des demandeurs d'asile en Europe n'était pas une mauvaise chose. Cela se passe mieux ainsi. Même constat concernant l'accès immédiat au marché du travail qui leur a été offert. L'intégration se fait d'abord par le travail. Il n'est pas très logique de demander à des personnes qui réclament une protection de ne pas travailler pendant six mois, voire un an.

En ce qui concerne la santé, il ne faut pas sous-estimer la différence entre le système français et celui des autres États membres. En France, les soins assurés par le secteur privé sont remboursés, alors qu'ailleurs, secteur privé et secteur public sont totalement séparés.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'ai eu le soutien du président de mon groupe de travail quand je lui ai expliqué ce qu'il en était en France. Ce qui compte, c'est le soutien à la santé dans les territoires. Il faut peut-être revoir les inconvénients du double système dans certains États, mais on ne peut pas accepter les appels très idéalistes à un système uniformisé partout en Europe.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ailleurs qu'en France, secteur privé et secteur public n'ont pas le même rôle, le privé agissant plus dans le domaine du confort et laissant souvent le public se charger des maladies graves.

Je regrette aussi que la Conférence n'ait pas abordé la question financière : le plan de relance sera-t-il une opération unique ou préfigure-t-il le développement de capacités d'investissement et donc de ressources propres ? Si on ne parle pas du nerf de la guerre, on ne parle pas de la guerre.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Ces sujets n'ont pas été abordés, car, pour les citoyens, tout est possible.

S'agissant des revendications du Parlement européen, j'avais cédé du terrain pour obtenir un accord. En contrepartie d'avancées au profit des Parlements nationaux, auraient pu s'envisager les *spitzenkandidaten* et l'élection de 25 eurodéputés sur des listes transnationales. Mais certains États membres sont totalement réfractaires sur ce point.

**Mme Gisèle Jourda.** – La difficulté a été de donner la parole aux citoyens. Il y a eu une plateforme en ligne, mais, dans mon département, personne ne connaissait son existence. L'Union ne s'est pas donné les moyens de ses ambitions, même si les conseils économiques et sociaux de chaque pays étaient présents à chaque groupe de travail.

Les premières séances ont été perdues parce qu'il a fallu du temps aux panels citoyens pour comprendre qu'ils devaient s'exprimer dans un cadre contraint.

Nous avons pu néanmoins constater l'efficacité d'Erasmus. Dans mon groupe de travail, il y avait de nombreux jeunes qui témoignaient d'une vraie foi, d'une espérance dans

l'Europe. Ma peur, face aux réserves du Conseil envers les résultats de la Conférence, est qu'elle n'aboutisse à un marché de dupes.

Ce qui s'est passé en Ukraine a constitué un tournant dans la Conférence et a contribué à y faire entrer un peu de pragmatisme.

Il est dommage que l'élargissement n'ait pas été pris en compte.

J'ai trouvé cette expérience enrichissante, mais complexe. Dans certains secteurs, les propositions sont pointues, mais dans d'autres, c'est très léger, ce qui donne aux panels le sentiment que leur parole ne peut pas aboutir.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous avons plaidé pour que l'exercice, qui a été accéléré à la fin, soit prolongé. Nous avons malheureusement perdu six mois au départ dans des discussions sur la représentativité des uns et des autres, au lieu de travailler sur le fond. A l'ego des personnalités, s'ajoutait celui des États et des institutions...

Les Parlements nationaux ont failli être laissés de côté ; il a fallu s'imposer.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous avons voté des résolutions dans ce sens.

**Mme Marta de Cidrac.** – Je partage vos réserves. Dès lors, la question qui se pose est : à quoi servira ce rapport ?

Je préside une maison de l'Europe dans mon département. À part les gens qui travaillent sur ce sujet, personne ou presque n'était au courant de la Conférence.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Une étude qu'avait commandée la commission des affaires européennes a estimé que 6 % seulement des élus locaux en avaient connaissance, et que 12 % en avaient vaguement entendu parler. Cet exercice est passé sous les radars.

Il y a des divergences sur ce qu'on doit faire de ce rapport. Beaucoup de propositions passent par une modification des traités. Nous savons que cela représente des années de palabres.

Pour les mesures de niveau inférieur, tout est dans la main des institutions. Il y a eu de grands discours plaidant pour que le rapport ne finisse pas sur une étagère.

**Mme Marta de Cidrac.** – Attention au message que nous envoyons aux citoyens en tant que parlementaires nationaux.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Beaucoup de mesures sont inspirées par le Parlement européen, qui rêve par exemple d'avoir des pouvoirs budgétaires comparables à ceux d'un Parlement national. Aujourd'hui, il vote un budget totalement contraint.

S'il a fallu tenir cette conférence, c'est que l'Europe est en crise identitaire. Mais le fonctionnement de l'Union européenne est tellement compliqué à comprendre ! Nous sommes membres de la commission des affaires européennes, mais certains de nos collègues qui n'en sont pas membres ne comprennent pas bien eux-mêmes, sans parler des élus locaux, qui voient dans l'Union un simple guichet à subventions. Si au moins cet exercice a pu servir

de formation pour les citoyens participants.... Les panels citoyens ont effectivement évolué au cours des rencontres.

**Mme Gisèle Jourda.** – Cette Conférence a été organisée selon la logique de la démocratie participative, et non de la démocratie représentative. Nous avons eu des difficultés à nous exprimer en tant que parlementaires, à nous faire entendre par les panels citoyens, qui avaient une vision décalée au regard de ce qu'il était possible de faire.

*A contrario*, les institutions européennes n'hésitaient pas à influencer les panels pour faire passer leurs idées.

Dans mon groupe de travail, j'ai eu un mal fou à retenir les jeunes qui commençaient à parler du conflit israélo-palestinien et réclamaient que l'Union soit dotée d'une puissance militaire. J'ai dû batailler pour faire comprendre qu'elle n'était pas encore une union fédérale. Il y a des attentes, et il ne faudrait pas qu'il y ait trop de déception. Ma crainte, c'est que l'exercice ait été un marché de dupes pour ces panels.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Merci de votre compte rendu. Quelle sera la suite ?

Des États comme la Roumanie ou la Suède ont déjà affirmé qu'ils s'opposeraient à l'extension de la majorité qualifiée.

La Conférence a-t-elle rempli son objectif de rapprocher les citoyens de l'Europe ? Il y a eu beaucoup de critiques sur les panels, dont les membres étaient à 43 % des diplômés de l'enseignement supérieur – ce n'est pas très représentatif de la population. Comment faire pour que l'Europe infuse dans toutes les strates de la société ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le Conseil européen décidera tout d'abord de l'opportunité de mettre en place une convention, mais l'accord sera difficile. Il y a eu des débats tendus, certains membres de panels citoyens considérant leurs élus comme non représentatifs.

Certains ont envisagé continuer l'exercice avec une convention citoyenne qui se réunirait régulièrement.

**Mme Amel Gacquerre.** – Merci pour votre retour et pour votre franchise.

Peu de citoyens et d'élus ont entendu parler de ce rendez-vous, je le confirme. Mais c'est un exercice démocratique intéressant. Faire que les citoyens s'intéressent à l'Europe passe par là. Il serait effectivement imaginable d'organiser une consultation régulière, peut-être en passant par le numérique.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le rapport comprend des propositions dans ce sens. La vraie question est celle de l'échelle. Organiser annuellement une conférence de ce type poserait des problèmes logistiques.

Nous-mêmes pouvons nous dire que nous ne faisons pas suffisamment d'information sur les sujets européens. Nous avons un devoir pédagogique. Dans le futur, il faudrait prévoir un élargissement des panels, avec beaucoup plus de diversité, non seulement de niveau scolaire, mais aussi d'opinions politiques. Sinon, cela restera un exercice unilatéral. En tant que sénateurs, nous avons sans doute une dimension départementale à porter.



**Mme Gisèle Jourda.** – Certaines régions ont organisé des réunions publiques, avec l'aide du préfet de région, dont nous n'avons eu aucun retour. Quand j'ai voulu m'y associer, le message était clair : « Circulez, il n'y a rien à voir ». Il ne faut pas avoir peur de cet exercice, mais il faut d'abord clarifier la question : par qui et comment sont fabriqués ces panels ? Il faut que le cadre soit bien clair et que nous en soyons informés. Personne n'était au courant de l'existence du portail numérique. C'est lourd de conséquences : il aurait pu ouvrir la participation.



*Mardi 21 juin 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Voisinage et élargissement**

### **Perspectives d'élargissement de l'Union européenne – Communication de M. Didier Marie et Mme Marta de Cidrac**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Après s'être penchée la semaine dernière sur le bilan du partenariat oriental, notre commission se saisit aujourd'hui des perspectives d'élargissement de l'Union européenne. Il s'agit de sujets traditionnellement distincts, mais le bouleversement induit par la guerre en Ukraine et les demandes d'adhésion qui ont suivi de la part de pays relevant du partenariat oriental les rendent à présent indissociables : nous sommes aujourd'hui tenus de penser ensemble la perspective européenne de pays situés aux frontières orientales de l'Union – Ukraine, Moldavie et Géorgie – et celle de pays enclavés à l'intérieur même de l'Union, qui frappaient déjà à la porte avant le déclenchement du conflit ukrainien.

En raison des élections législatives auxquelles il se présentait, M. le ministre en charge de l'Europe a souhaité reporter le débat que nous avons prévu de tenir hier, préalablement à la réunion du Conseil européen qui aura lieu jeudi et vendredi. Nous tentons, à la place, d'organiser un débat à la suite du Conseil européen, afin que M. le ministre nous en rende compte.

Le point le plus délicat de l'ordre du jour de ce prochain Conseil européen porte précisément sur la réponse à apporter aux demandes d'adhésion formulées par l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Il est donc heureux que l'ordre du jour de notre commission, cet après-midi, porte précisément sur ce sujet, afin que nous puissions malgré tout échanger à ce propos en amont de la réunion du Conseil européen.

Il s'agit en effet d'un moment particulièrement décisif pour l'histoire européenne. Suivre l'avis de la Commission européenne en acceptant les candidatures de l'Ukraine et de la Moldavie constituerait, pour les Vingt-Sept, un acte politique extrêmement engageant ; l'impact de telles décisions doit être bien mesuré, à la fois envers les États des Balkans occidentaux, qui, déjà candidats, pourraient se sentir évincés, envers l'agresseur russe, dont la paranoïa y trouverait de quoi s'alimenter, et envers l'Union européenne elle-même, qu'un élargissement mal maîtrisé peut conduire à la dissolution ou à la paralysie. Il est d'ailleurs frappant que ce sujet, pourtant déjà sur la table, n'ait pas donné lieu à plus d'échanges et de propositions au sein de la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui s'est achevée le 9 mai dernier. La proposition de « communauté politique européenne » récemment formulée par le Président de la République a toutefois contribué à ranimer la perspective d'une possible sortie de l'alternative entre approfondissement et élargissement.

C'est pourquoi, dans ce contexte hautement sensible, je serai particulièrement attentif à la communication que nos collègues Marta de Cidrac et Didier Marie –le second à distance – se proposent de faire à notre commission, ce dont je les remercie.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Merci, cher président, de nous donner l’occasion, avant la fin de la présidence française de l’Union européenne, d’échanger sur l’une des plus importantes questions auxquelles celle-ci a à faire face, à savoir, bien sûr, celle de l’élargissement. Cette question a été remise en lumière par la guerre en Ukraine et par la demande d’adhésion, consécutive à l’agression russe, de l’Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie, sur laquelle la Commission européenne vient de donner son avis, vendredi 17 juin, et qui doit être examinée par le Conseil européen dès la semaine prochaine, les 23 et 24 juin.

Comme l’ont souligné nos collègues Gisèle Jourda et André Reichardt dans leur communication de mardi dernier sur le partenariat oriental, nous vivons assurément un moment historique : nous franchissons un seuil de basculement – l’Union européenne a sans doute été rarement confrontée à un aussi grand défi depuis les traités de Rome, en tout cas depuis la chute du mur de Berlin en 1989. Le contexte géopolitique qui a jusqu’à présent présidé au très long et très progressif processus historique de l’élargissement, dont nous rappellerons brièvement les bases juridiques et les procédures, est en effet actuellement bouleversé par les conséquences de la guerre en Ukraine.

La politique d’élargissement de l’Union vise à rassembler les pays d’Europe autour d’un projet politique et économique commun. Guidés par les valeurs de l’Union et encadrés par des conditions strictes, les élargissements successifs ont modifié les contours de l’Union européenne tout en conservant autant que faire se peut l’esprit fondateur, lequel fait sa force d’attraction pour de nombreux pays, issus de l’Union soviétique ou de l’ex-Yougoslavie.

L’article 49 du Traité sur l’Union européenne donne à tout État européen partageant les valeurs de l’Union la possibilité d’y adhérer. Le caractère européen de la Géorgie, par exemple, a pu être discuté. Mais là n’est pas l’objet de notre propos : la Commission européenne, tout en reconnaissant la perspective européenne qui demeure celle de ce pays, l’a en effet, dans l’avis qu’elle vient d’émettre, écarté d’une candidature immédiate qui, comme telle, serait examinée à la prochaine réunion du Conseil européen.

Rappelons quelles sont les valeurs inscrites à l’article 2 du traité sur l’Union européenne : « L’Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d’égalité, de l’État de droit, ainsi que de respect des droits de l’homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l’égalité entre les femmes et les hommes. ».

Les critères d’adhésion, définis en 1993 par le Conseil européen réuni à Copenhague, sont essentiels pour tout candidat officiel ou potentiel.

Ils comprennent la stabilité d’institutions garantissant la démocratie, l’État de droit, les droits de l’Homme, ainsi que le respect des minorités et leur protection ; une économie de marché viable et dotée de la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l’intérieur de l’Union ; la capacité du pays candidat à assumer les obligations découlant de son adhésion, notamment en souscrivant aux objectifs de l’Union politique, économique et monétaire et en adoptant les règles, normes et politiques communes qui constituent la législation de l’Union, c’est-à-dire l’acquis communautaire, acquis élargi aujourd’hui aux nouvelles politiques européennes, et particulièrement à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

En décembre 2006, le Conseil européen a approuvé un « consensus renouvelé sur l'élargissement » fondé sur « la consolidation, la conditionnalité et la communication, conjuguées à la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres ».

Les élargissements successifs ont occupé une partie non négligeable des négociations qui ont abouti à l'adoption du traité de Lisbonne. L'Union européenne devait en effet adapter ses institutions et ses processus de décision à l'adhésion de nouveaux États membres. Le traité de Lisbonne a profondément modifié la composition des principales institutions européennes et leurs méthodes de travail. Certaines de ces modifications étaient dictées par la nécessité de doter l'Union d'un ensemble durable de règles qui ne doivent pas être modifiées à chaque nouvel élargissement.

Un pays qui souhaite adhérer à l'Union adresse une demande au Conseil, lequel invite la Commission à rendre un avis. Après avis de la Commission et approbation du Parlement européen – à la majorité de ses membres-, le Conseil peut décider, à l'unanimité, d'accorder le statut de candidat au pays concerné. Il décide ensuite – toujours à l'unanimité – d'entamer ou non les négociations d'adhésion, sur recommandation de la Commission. L'ensemble de la législation de l'Union – l'acquis communautaire – est divisé en plus de trente chapitres. Avant l'amorce des négociations, la Commission publie un rapport d'examen pour chacun de ces chapitres. Ensuite, c'est le Conseil qui décide, à l'unanimité, d'entamer ou non les négociations sur les chapitres qui font l'objet d'une recommandation en ce sens de la Commission. Lorsqu'elle estime que les progrès réalisés par le pays candidat concernant un chapitre des négociations sont satisfaisants, la Commission peut recommander au Conseil de « clore provisoirement » ce chapitre. Le Conseil rend une décision arrêtée, là encore, à l'unanimité.

Lorsque les négociations sur tous les chapitres sont closes, les modalités et conditions d'adhésion, y compris d'éventuelles clauses de sauvegarde et dispositions transitoires, sont inscrites dans un traité d'adhésion entre les États membres de l'Union européenne et le pays candidat. La signature de ce traité est soumise à l'approbation du Parlement européen et à l'accord unanime du Conseil. Une fois signé, le traité doit être ratifié par les parlements nationaux des États, voire par référendum, selon leur Constitution.

Venons-en aux élargissements successifs de l'Union européenne.

Ces élargissements n'ont pas été un long fleuve tranquille. Le Royaume-Uni avait demandé son entrée dans la Communauté économique européenne (CEE) dès 1961, puis en 1967 et en 1970. Les négociations aboutirent après le départ du général de Gaulle et, en 1973, le Royaume-Uni fut intégré à la CEE en même temps que le Danemark et l'Irlande. Notons que les négociations relatives au Brexit, depuis le référendum de 2016 jusqu'au retrait effectif, intervenu en 2020, mirent moins de temps que la procédure d'adhésion.

Puis vinrent la Grèce, en 1981, et l'Espagne et le Portugal, en 1986, trois pays revenus à la démocratie en 1974 et 1975.

En 1995, l'Autriche, la Finlande et la Suède rejoignent l'Union européenne, la Norvège restant en marge après avoir dit « non » par référendum et la Suisse ayant suspendu sa candidature après l'échec d'un référendum en 1992.

Faut-il rappeler que l'Union a, dès 1999, accordé le statut de candidat à la Turquie, qui l'avait demandé en 1987 ? Les négociations d'adhésion ont été ouvertes avec ce pays en 2005, mais le processus est de fait gelé.

L'adhésion de Chypre, ne concernant que le Sud du pays, eut lieu en 2004, de même que celle de Malte.

Ce fut ensuite, en 2004, le tour des pays d'Europe centrale et orientale, à l'issue de pourparlers démarrés sept ans plus tôt : l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque.

La Bulgarie et la Roumanie suivirent, en 2007, après avoir accompli les réformes nécessaires au renforcement de leur économie de marché.

Et c'est ainsi que l'élargissement de l'Union européenne s'est progressivement dissocié de son approfondissement.

Quelques mots, maintenant, sur les Balkans occidentaux.

Le Conseil européen de cette fin de semaine sera précédé, jeudi, par une réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union et ceux des six pays des Balkans occidentaux : Serbie, Monténégro, Macédoine du Nord, Albanie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo.

Les relations entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux relèvent du « processus de stabilisation et d'association », lancé en 1999 et fondé sur des accords bilatéraux.

L'adhésion de la Croatie, le 1<sup>er</sup> juillet 2013, fut un signal d'encouragement fort pour les autres pays de la région. L'accent était plus nettement mis, dans la « stratégie pour l'élargissement 2011-2012 », sur les aspects liés à l'État de droit. En conséquence, le chapitre sur la réforme judiciaire et les droits fondamentaux et celui qui porte sur la justice, la liberté et la sécurité sont désormais abordés à un stade précoce de chaque processus de négociation et sont également les derniers à être clos.

Devant la complexité, la technicité, l'inertie, la lenteur du processus, mais aussi les frustrations politiques que cette situation ne manquait pas d'entraîner, une nouvelle méthodologie a été introduite, à la demande de la France, en 2020. Cette approche a été formalisée dans la communication faite par la Commission le 5 février 2020, intitulée « Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux », puis approuvée par le Conseil le 25 mars 2020.

Il s'agissait de relancer le processus d'adhésion en le rendant plus prévisible, plus crédible – grâce à une hiérarchisation des priorités et à une concentration de celles-ci sur les réformes les plus importantes et les plus urgentes –, plus dynamique aussi *via* un regroupement des chapitres de négociation et un pilotage politique plus déterminé, prenant la forme de conférences intergouvernementales plus régulières organisées au niveau ministériel. Il y a donc une véritable cohérence dynamique dans cette nouvelle méthodologie : elle est en effet réversible, négativement – il est possible de revenir en arrière en interrompant un processus de candidature lorsque les avancées obtenues sur des critères fondamentaux sont détricotées – ou, à l'inverse, positivement – il est possible de réintégrer dans le processus un pays qui en aurait été écarté.

L'objectif est clair : il ne s'agit pas d'une approche « punitive », mais d'une dynamique incitative.

Où en est-on aujourd'hui, dans le contexte de la guerre en Ukraine, qui a fortement ébranlé ces pays ?

Le Monténégro a ouvert l'ensemble des trente-trois chapitres de négociation, dont seuls trois sont aujourd'hui provisoirement clos.

Ce pays, le plus avancé sur le chemin de la candidature parmi ses voisins, est aussi celui qui a le plus souffert de la récession post-covid, du fait de sa dépendance au tourisme, étant entendu que ce secteur représentait deux tiers de ses exportations avant la crise.

Le Monténégro a fait de son rapprochement avec la zone euro-atlantique et de sa contribution à la stabilité régionale les objectifs principaux de sa politique extérieure. Le Monténégro est un acteur constructif en matière de coopération régionale. Depuis 2006, année de son indépendance recouvrée, où il quitta l'État de « Serbie-et-Monténégro », ses relations avec la Serbie sont toutefois grevées par des tensions récurrentes. L'adhésion de Podgorica à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), en 2017, a suscité une forte opposition de la minorité serbe.

Deux premières conférences intergouvernementales de pilotage politique ont eu lieu les 14 juin et 13 décembre 2021. Le rythme auquel progressent les négociations d'adhésion dépend principalement des progrès enregistrés dans les chapitres 23 et 24 relatifs à l'État de droit. Dans son dernier rapport sur ce pays, la Commission européenne pointe toutefois des lenteurs souvent liées au manque d'indépendance des institutions à l'égard du politique. Gouverné depuis son indépendance, en 2006, par le Parti démocratique des socialistes (PDS), ce pays vit une alternance politique pour la première fois de son histoire. Le nouveau Gouvernement constitué en mars de cette année maintient l'avancée des négociations européennes au rang de priorité de son action.

Ces derniers mois, le Monténégro s'est aligné sur les positions de l'Union européenne concernant l'invasion russe de l'Ukraine, mais a tardé à adopter les sanctions, en raison de divisions internes au Gouvernement. Il a également interdit de diffusion les médias russes Russia Today et Sputnik.

La Serbie, quant à elle, est un pays européen en transition, qui demeure marqué par les conflits nés de l'éclatement de la Yougoslavie, en 1991-1995, d'abord, puis en 1999 au Kosovo, dont elle ne reconnaît pas ce qu'elle appelle le « régime de Pristina ». Si le dialogue avec ce dernier progresse néanmoins par à-coups, des tensions notables persistent sur le terrain, faisant de ces relations un point de crispation régionale non négligeable du point de vue de la perspective européenne de la région tout entière.

Sur le plan intérieur, la Serbie se caractérise par sa stabilité en raison de la domination sur l'échiquier politique du principal parti au pouvoir, le Parti progressiste serbe (*Srpska napredna stranka*, SNS) de droite conservatrice et pro-européenne, et de son leader, Aleksandar Vučić, Premier ministre de 2014 à 2017, élu président de la République de Serbie le 2 avril 2017, dès le premier tour, et réélu pour cinq ans le 3 avril 2022, au premier tour également, avec près de 59 % des voix.

Les autorités actuelles ont entrepris des choix courageux, depuis leur arrivée au pouvoir, pour avancer sur la voie européenne – réformes économiques, coopération régionale, disposition à trouver un accord avec le Kosovo –, en dépit de tendances autoritaires et de certaines réticences à s’engager pleinement dans les réformes liées à l’État de droit. Les autorités serbes sont motivées par une prise de conscience de l’urgence qu’il y a à améliorer la situation économique et à stabiliser la région, du fait de l’érosion démographique et de la forte émigration des élites, afin de ne pas rester à l’écart de l’Europe et de la mondialisation. Cette volonté de réformer le pays reste fragile. Les obstacles sur la voie européenne sont nombreux : peur du changement sur le plan économique, contestations à l’égard du pouvoir, refus de concessions sur le Kosovo, blocages internes.

Le pays est néanmoins tourné vers l’Union européenne : on ne sait pas assez, y compris en Serbie même, que deux tiers de ses échanges commerciaux sont réalisés avec l’Union européenne, celle-ci représentant aussi deux tiers des investissements directs étrangers effectués en Serbie. Candidat à l’adhésion, le pays a commencé ses négociations en 2014. Vingt-deux chapitres sur trente-cinq ont été ouverts, dont les chapitres essentiels relatifs à l’État de droit, en juillet 2016.

Un référendum longtemps attendu, relatif à une révision constitutionnelle portant réforme de la justice conforme aux attentes de l’Union européenne, a eu lieu avec succès le 16 janvier dernier.

Plusieurs préoccupations demeurent, bien entendu, et la conférence intergouvernementale de juin 2021 avait permis de mettre « les points sur les i » avec ce pays clé de la région.

La principale préoccupation tient à la politique étrangère de la Serbie et à ses liens historiques, culturels, politiques avec la Russie, anciens et denses, mais aussi avec la Chine, plus récents et singulièrement renforcés par la crise sanitaire. C’est le pays de la région dont le « taux d’alignement » avec les décisions de la politique européenne étrangère et de sécurité commune est le plus faible – moins de 40 %, contre 90 % à 100 % pour les autres. La Serbie a voté avec l’Union européenne les résolutions condamnant l’agression russe en Ukraine présentées devant l’Assemblée générale des Nations unies, mais a jusqu’à présent refusé de s’associer aux sanctions contre la Russie. Sa dépendance énergétique à l’égard de cette dernière est très forte. Et la Russie est également vue comme un rempart contre une plus grande reconnaissance internationale du Kosovo.

Si la Serbie souhaite progresser sur la voie de sa candidature, elle devra prendre ces enjeux à bras-le-corps, et nous formons le vœu que le dialogue de haut niveau mené dans le cadre de la réunion de ce jeudi pourra y contribuer.

Venons-en à l’Albanie et à la Macédoine du Nord.

Dès juin 2018, le Conseil européen a accepté la possibilité d’ouvrir en juin 2019 des négociations d’adhésion avec la Macédoine du Nord et avec l’Albanie, pour autant que les conditions définies comme nécessaires soient satisfaites. Or le Conseil européen n’a donné son feu vert à l’ouverture de négociations d’adhésion avec ces deux pays qu’en mars 2020, feu vert précisé en juillet 2020 par la Commission européenne dans le cadre de la nouvelle méthodologie.



Près d'un an et demi plus tard, les négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et avec l'Albanie, tous deux pays candidats depuis des années, n'ont toujours pas commencé, principalement du fait d'un différend d'ordre identitaire, linguistique et historique entre la Macédoine du Nord et la Bulgarie.

La présidence française de l'Union européenne n'a ménagé aucun effort et nos diplomates ont redoublé d'énergie pour surmonter cet obstacle.

L'Albanie fut longtemps le pays le plus fermé des Balkans, coupé du reste du monde après la rupture d'Enver Hodja avec la Yougoslavie, avec l'Union soviétique, puis avec la Chine. C'était aussi le plus pauvre de cette région, le taux de chômage y avoisinant les 40 % dans les années 1990.

Depuis lors, le « pays des aigles » a accompli des progrès considérables, mais il reste assurément beaucoup à faire pour progresser dans le sens des critères d'adhésion.

Sur le plan économique, l'Albanie demeure l'un des pays les plus pauvres d'Europe en raison d'un retard de développement important. Alors que la situation s'améliorait, la croissance de l'économie albanaise a décéléré en 2019, en raison du violent séisme qui a frappé le pays le 26 novembre 2019. La pandémie de covid-19 représente un second choc qui aggrave les déséquilibres existants. Ce pays subit actuellement de plein fouet les conséquences, notamment inflationnistes, de la guerre en Ukraine. L'émigration économique ne faiblit pas, notamment en direction de l'Italie.

La scène politique albanaise est fortement polarisée et le dialogue entre les différentes forces politiques reste difficile, ce qui pèse sur la mise en œuvre des réformes, dans un contexte toujours problématique au regard de l'État de droit.

En matière de politique étrangère, l'Albanie est alignée sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. Attentive aux positions des États-Unis, elle n'en opte pas moins pour celles de l'Union européenne en cas de divergence, en matière de diplomatie climatique par exemple. Membre de l'OTAN depuis 2009, Tirana cherche à se positionner, dans la région, comme un pays modérateur et un facteur de stabilité. L'Albanie participe à la francophonie depuis 1999 et y joue un rôle assez actif. Elle a assumé la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2020. Elle est devenue membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations unies le 1<sup>er</sup> janvier 2022, pour un mandat de deux ans ; elle y joue un rôle assez actif, pour ce qui concerne notamment la guerre en Ukraine.

Le Premier ministre Edi Rama a fait de l'adhésion de son pays à l'Union européenne sa priorité. L'Albanie a certes obtenu le statut de candidat en juin 2014 et l'ouverture des négociations d'adhésion le 24 mars 2020, mais la tenue de la première conférence intergouvernementale, qui concrétisera ladite ouverture sur la base d'un cadre de négociations agréé par le Conseil, a été conditionnée à un certain nombre de progrès dans le domaine de l'État de droit, mais aussi liée aux négociations qui concernent la Macédoine du Nord.

Parmi les conditions que l'Albanie doit remplir avant cette première conférence intergouvernementale, je citerai : l'adoption d'une réforme électorale reprenant les recommandations du bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ; la poursuite de la

réforme de la justice et la mise en fonctionnement de la Cour constitutionnelle et de la Haute Cour ; la mise en place des structures spécialisées prévues en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Il est indiqué, dans les conclusions du Conseil, que « l'Albanie devrait en outre renforcer encore la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, y compris par la coopération avec les États membres de l'Union européenne et par le truchement du plan d'action visant à donner suite aux recommandations du Groupe d'action financière (GAFI). S'attaquer au phénomène des demandes d'asile infondées et assurer les rapatriements, ainsi que modifier la loi sur les médias conformément aux recommandations de la Commission de Venise, demeurent autant de priorités importantes. ».

L'Albanie a accompli des progrès significatifs dans la satisfaction des critères définis par le Conseil européen. Le projet de loi sur la réforme électorale, qui vise à reprendre les recommandations formulées par le BIDDH de l'OSCE, a été adopté le 23 juillet 2020 par le Parlement albanais. L'ambitieuse réforme de la justice et la vérification scrupuleuse du cursus des juges se sont poursuivies, en dépit de la crise sanitaire. La Cour constitutionnelle et la Haute Cour ont désormais, avec les nominations intervenues en décembre 2020 et au printemps 2021, un quorum suffisant pour se prononcer sur le fond et exercer leurs fonctions juridictionnelles.

Si l'ensemble des États membres considère que l'Albanie satisfait désormais globalement aux conditions fixées, l'organisation de la première conférence intergouvernementale est suspendue à la résolution du différend bulgare-macédonien. Edi Rama milite ouvertement pour que soient découplés le processus d'adhésion de son pays et celui de la Macédoine du Nord, à supposer que les négociations ne soient pas lancées d'ici à la fin de la PFUE.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Où en sommes-nous avec la Macédoine du Nord, qui a déclaré son indépendance en 1991 ? Ce pays est membre de l'ONU depuis 1993 ; il le fut dans un premier temps sous le nom provisoire d'« Ancienne république yougoslave de Macédoine », en raison d'un différend avec la Grèce sur le nom même du pays, qui n'a été réglé qu'en 2018 par l'accord dit de Prespa, du nom du lac sur les rives duquel il a été conclu. L'accord, entré en vigueur en 2019, a permis l'adhésion du pays à l'OTAN en 2020.

S'ensuivit un nouvel obstacle de taille sur la voie européenne ardemment désirée par Skopje : ses relations avec la Bulgarie, profondément enracinées dans l'histoire et la culture, parfois partagées, parfois conflictuelles, communes à ces deux pays si proches et que relie tant de liens, qui sont aussi des nœuds devenus inextricables au fil du temps.

Ces relations ont connu des hauts et des bas. Des conditions, six, soit cinq plus une, ont été posées au sommet de Brdo pri Kranju, en 2021 en Slovénie.

Après l'impasse causée par plus de huit mois d'une Bulgarie privée de gouvernement de plein exercice, les relations entre cette dernière et la Macédoine du Nord ont connu un renouveau à la faveur de l'arrivée au pouvoir, en décembre 2021, d'un Premier ministre bulgare ouvert au dialogue. Les discussions entre Sofia et Skopje lancées en janvier dernier et visant à débloquer le lancement des négociations d'adhésion ont commencé à donner des résultats concrets.

À ce stade, un accord semble proche entre les Premiers ministres macédonien, Dimitar Kovačevski, et bulgare, Kiril Petkov, mais ce dernier est toujours accusé par les partis de sa coalition de mener les discussions avec Skopje dans l'opacité. Un des membres de ladite coalition l'a quittée le 8 juin, entraînant la démission de la ministre des affaires étrangères bulgare. La présidence française s'active beaucoup, et ce jusqu'aux derniers jours précédant le sommet de cette semaine, pour renouer les fils du dialogue et parvenir à un accord, mais le contexte politique, dans un pays comme dans l'autre, demeure fragile.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, la Macédoine du Nord s'est alignée sur toutes les déclarations concernant l'agression russe de l'Ukraine et l'ensemble des mesures restrictives à l'encontre de la Russie, atteignant ainsi les 100 % d'alignement sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cet alignement a des implications économiques et politiques pour le pays, qui dépend notamment des approvisionnements énergétiques russes *via* la Bulgarie.

Outre ces quatre pays, deux pays sont des candidats potentiels, qui ont récemment réactivé leur manifestation d'intérêt pour l'adhésion à l'Union européenne.

En Bosnie-Herzégovine, une nouvelle stratégie qui met l'accent sur la gestion des affaires économiques avait abouti, le 1<sup>er</sup> juin 2015, à l'entrée en vigueur de l'accord de stabilisation et d'association signé avec l'Union. Le 15 février 2016, le pays a présenté sa demande d'adhésion. En mai 2019, la Commission a publié son avis, comprenant une liste de quatorze priorités clés, sur la base des réponses de la Bosnie-Herzégovine à un questionnaire détaillé.

L'architecture institutionnelle de la Bosnie-Herzégovine est directement issue du conflit des années 1990, car sa Constitution n'est autre que l'annexe IV des accords de paix de Dayton-Paris. Pour assurer le compromis nécessaire à la fin des hostilités, la Constitution bosnienne prévoit un système politique particulièrement complexe. Le sommet de l'édifice est occupé par un État central, avec à sa tête une présidence collégiale tournante comprenant trois membres, un par « peuple constitutif » : les Bosniaques, les Serbes et les Croates. Le niveau de gouvernement disposant de l'essentiel des moyens financiers est celui des deux entités : Fédération de Bosnie-Herzégovine, dominée par les Bosniaques et les Bosno-Croates, et *Republika Srpska*, dominée par les Bosno-Serbes.

Plus de vingt-six ans après la conclusion des Accords de Dayton-Paris, les trois peuples constitutifs restent divisés et poursuivent chacun leur propre agenda, potentiellement centrifuge. Le pays fait face à une grave crise politique depuis l'été dernier.

Le président du Conseil européen, Charles Michel, a tenu le 12 juin une longue rencontre informelle avec les représentants politiques de Bosnie-Herzégovine pour désamorcer les tensions avant les élections générales prévues en octobre prochain et rechercher les moyens de rétablir le fonctionnement des institutions centrales et de former un gouvernement efficace le plus rapidement possible après les élections. Cette réunion a abouti à un accord politique sur dix-neuf principes visant à garantir une Bosnie-Herzégovine fonctionnelle qui avance sur la voie de l'Europe.

Quatorze ans après sa déclaration d'indépendance, immédiatement reconnue par la France, le Kosovo reste lui aussi marqué par des défis intérieurs importants : consolidation de ses institutions, renforcement de l'État de droit, développement économique et social et normalisation de sa relation avec Belgrade.

La politique extérieure du Kosovo vise en premier lieu à affirmer sa pleine souveraineté sur la scène régionale et internationale. Le Kosovo cherche à être reconnu par le plus grand nombre d'États et à adhérer aux organisations internationales. La perspective européenne constitue également une priorité pour le Kosovo en dépit de sa non-reconnaissance par cinq États membres : Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie.

Il a signé un accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016. Dans son dernier rapport publié en 2020, la Commission européenne a constaté les progrès limités réalisés par le Kosovo dans la mise en œuvre des réformes nécessaires à son rapprochement européen et exhorte les autorités kosovares à redoubler d'efforts dans la mise en œuvre de l'accord, alors qu'il a bénéficié des fonds issus de l'Instrument de préadhésion (IPA) à hauteur de 645 millions d'euros entre 2014 et 2020.

La panne du dialogue entre la Serbie et le Kosovo, en dépit des efforts de relance de l'Union européenne, de la France et de l'Allemagne, demeure évidemment un obstacle majeur.

L'examen des candidatures ukrainienne, moldave et géorgienne, qui a fait l'objet d'une accélération sans précédent, a bouleversé le calendrier imposé aux Balkans occidentaux depuis des années. Le cas de la Géorgie a été évoqué par nos collègues la semaine dernière ; nous n'y reviendrons donc pas à ce stade, sauf coup de théâtre – improbable – au prochain Conseil européen.

Les avis de la Commission reposent sur les trois séries de critères d'adhésion à l'Union européenne approuvés par le Conseil européen : les critères politiques, les critères économiques et l'aptitude du pays à assumer les obligations découlant de l'adhésion à l'Union européenne, c'est-à-dire l'acquis de l'Union européenne.

Ils tiennent également compte des efforts déployés par l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie pour mettre en œuvre les obligations leur incombant en vertu des accords d'association qui vous ont été présentés la semaine dernière, y compris les zones de libre-échange approfondi et complet. Ils couvrent des pans importants de l'acquis de l'Union européenne.

La Commission européenne a constaté : « De manière générale, l'Ukraine est bien avancée dans la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection. [...] Elle continue d'afficher un solide bilan macroéconomique, ce qui témoigne d'une résilience remarquable en termes de stabilité macroéconomique et financière, bien qu'elle doive poursuivre ses ambitieuses réformes économiques structurelles. Et elle s'aligne progressivement sur des éléments substantiels de l'acquis dans de nombreux domaines. » Sur cette base, la Commission recommande de donner à l'Ukraine la perspective d'adhérer à l'Union européenne. Le statut de pays candidat devrait lui être accordé, étant entendu que des mesures doivent être prises dans un certain nombre de domaines. À nos yeux, cette procédure est clairement un soutien politique tout à fait légitime à l'Ukraine, qui est confrontée à l'agression russe, mais elle devra, dans le long processus menant à l'adhésion, être confirmée, notamment s'agissant des progrès à réaliser en matière d'État de droit.

En ce qui concerne la Moldavie, la Commission européenne conclut : « Le pays dispose d'un socle solide pour se doter d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État

de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection. Ses politiques macroéconomiques sont raisonnablement saines, et il a progressé dans le renforcement du secteur financier et de l'environnement des entreprises. Mais des réformes économiques essentielles restent à entreprendre. Il a posé des bases solides pour poursuivre l'alignement sur l'acquis de l'Union européenne. »

J'en viens aux perspectives de la politique d'élargissement et à l'émergence d'une « communauté politique européenne ».

C'est un geste politique très fort, adressé à l'Ukraine et à la Moldavie, qui est esquissé par la Commission européenne et que le Conseil européen devrait acter, selon toute vraisemblance et malgré certaines réticences, dans deux ou trois jours. Il faudra en attendre confirmation pour, à l'aune des mots ciselés qui seront prononcés et publiés à l'issue du Conseil européen, en tirer toutes les conséquences.

Nous serons aussi extrêmement attentifs aux conclusions de la réunion préalable qui se tiendra avec les dirigeants des six pays des Balkans que nous avons passés en revue, afin que l'arrimage hautement politique et symbolique de l'Ukraine et de la Moldavie à l'Union européenne se traduise aussi par une série d'actes forts à destination des pays des Balkans, à commencer par ceux qui sont les plus prêts à l'adhésion : la Macédoine du Nord, si le verrou bulgare peut être levé, l'Albanie, voire le Monténégro et – pourquoi pas ? – la Serbie, si elle tranche dans les ambiguïtés de sa politique extérieure pour choisir franchement la perspective européenne qui est la sienne, sans oublier celle, plus lointaine, mais ô combien structurante, des deux pays actuellement plus instables, mais dont le destin européen s'est lui aussi – ne l'oublions pas – inscrit en lettres de sang, puisqu'ils furent les premières victimes de la résurgence de la guerre sur le continent dès la fin du siècle dernier.

Comment articuler ces échelles géographique, politique, économique, dans le même temps et dans le même espace, comment appréhender l'extension de l'Union européenne, qui est à la fois la meilleure preuve de sa puissante attractivité, mais aussi un formidable défi politique pour notre temps ?

À ce stade, nous nous bornerons à poser la question et à observer avec beaucoup de vigilance les prochains développements, dans le contexte géopolitique actuel. Mais, considérant qu'il revient à la présidence française en voie d'achèvement de faire des propositions et de tracer la voie, nous proposons sinon un renversement de perspective, tout au moins un changement de focale, sur la perspective européenne de ces pays.

La « communauté politique européenne » proposée par le Président de la République le 9 mai dernier, dénommée ensuite « géopolitique » par le président du Conseil européen, Charles Michel, ouvre une voie qui ne saurait se substituer à l'élargissement, ni au partenariat oriental ou aux accords d'association et à l'instrument de préadhésion et autres outils existants dans les relations de l'Union européenne avec ces pays, mais être une voie complémentaire et concrète.

Il nous appartient à présent de remplir cette belle formule, afin qu'elle ne soit pas une « coquille vide », de politiques et de programmes européens qui s'adressent directement à ces sociétés, à ces peuples, à ces économies en devenir. Pourquoi attendre de cocher toutes les cases de formulaires interminables pour bénéficier de dispositifs qui seraient d'ores et déjà accessibles, partie par partie ? L'Europe est une construction d'ensemble, qui ne se réduit ni au « tout » politique ni au tout « économique ». L'on pourrait y entrer pas à pas.

Ceux qui sont prêts, au regard de l'acquis communautaire, pourraient ainsi entrer de plain-pied dans des politiques communautaires, par exemple d'échanges de jeunes et étudiants, avec Erasmus, ou de chercheurs et de laboratoires, avec Horizon Europe, de service civique, et – pourquoi pas ? – d'intégration économique, marché par marché, dès que des conditions de concurrence équitable seront établies, par exemple en matière d'itinérance téléphonique, jusqu'ici réservées aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Cette nouvelle approche par tranches faciliterait une appropriation plus aisée de l'Union européenne par les pays aspirants, ainsi qu'une meilleure intégration, permettant de bâtir progressivement une connaissance et une confiance mutuelles, en dépassant le clivage entre les « membres » et les « candidats », d'un club perçu comme exclusif. Elle aurait ainsi une « traduction citoyenne concrète », selon le vœu formulé récemment par l'Institut Jacques Delors.

Ainsi, loin d'être une antichambre où l'attente serait incertaine et indéfinie vers un horizon européen qui s'éloignerait à mesure qu'il se rapprocherait, ce nouvel espace à inventer serait celui des progrès concrets vers « l'Union sans cesse plus étroite » à laquelle appellent les textes fondateurs.

L'élan politique, la perspective géopolitique et la garantie de la paix face aux nouvelles menaces rejoindraient ici la tradition communautaire des « solidarités de fait ».

Cette dynamique n'empêcherait pas, bien au contraire, aux Vingt-Sept de progresser eux-mêmes vers l'amélioration, voire la différenciation de leurs propres procédures de décision, par l'extension par exemple de la règle de la majorité qualifiée : les coopérations renforcées avec les pays européens qui ont vocation à nous rejoindre iraient de pair avec de nouvelles coopérations entre États membres qui souhaitent non pas aller plus vite, mais améliorer la gouvernance d'une Europe élargie.

Se pose donc évidemment la question de la possibilité de révision des traités, requise pour la fin de l'unanimité et la facilitation de la décision. Elle attend aussi les pays qui frappent aujourd'hui à la porte de l'Union européenne.

**Mme Colette Mélot.** – Je félicite nos deux collègues, dont le rapport est très exhaustif. Il est intéressant de connaître l'historique de la procédure d'adhésion des pays des Balkans et la situation dans laquelle se trouvent les trois nouveaux prétendants.

Pour ma part, j'ai toujours été très favorable à l'élargissement aux pays des Balkans, non seulement parce qu'ils appartiennent à l'Europe, mais également pour maintes raisons géopolitiques. Ces pays doivent avancer pour être en phase avec ce que nous leur demandons, et les perspectives d'une telle intégration leur sont maintenant ouvertes. Le fait que l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie candidatent à leur tour ne peut que faire avancer la procédure pour les pays des Balkans. L'ensemble avance bien.

Il va falloir continuer sur les coopérations renforcées, qu'il s'agisse de la jeunesse, avec Erasmus, ou de l'itinérance téléphonique, évoquée par le rapporteur.

J'ai donc une vision très positive sur le sujet.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je remercie nos deux rapporteurs de cet exposé très complet sur la situation globale et celle de chaque pays. On a malheureusement le sentiment

que les négociations ne sont pas dans une réelle dynamique – je pense par exemple au Monténégro –, même si les choses bougent un peu depuis quelques mois.

Gardons un élément à l'esprit : ce n'est pas nous qui faisons un « cadeau » aux pays dont nous acceptons l'entrée dans l'Union européenne. Le bénéfice est mutuel. L'arrivée de nouveaux membres est un enrichissement pour l'Union, dont la force vient aussi de ses élargissements successifs. D'ailleurs, les crises qui sont apparues depuis vingt ans, comme la crise de l'euro, n'étaient pas le fait des nouveaux membres.

Dans la perspective du *Green Deal*, il est très important de pouvoir entraîner le plus rapidement possible nos partenaires, et en particulier les pays candidats, dans nos efforts vers la transition écologique. Je le rappelle, les pays candidats perçoivent dix fois moins de fonds communautaires que les États membres. Comment voulez-vous que ces pays puissent atteindre les objectifs ambitieux que nous avons fixés en matière climatique si nous ne développons pas de nouvelles politiques avant l'adhésion et si nous ne les aidons pas à adhérer au plus vite ?

Sur la Serbie, je trouve très clémente l'appréciation des rapporteurs. Il y a tout de même un véritable sujet concernant l'État de droit. Si ce pays devait adhérer tout de suite, nous nous y opposerions. Ayons en tête que l'absence de négociations dynamiques aboutit parfois, comme dans ce cas, à des délitements en termes d'État de droit.

Je suis très inquiet de la position que peut prendre la Croatie s'agissant des Croates de Bosnie. Si la Bosnie commençait des négociations, il lui faudrait, compte tenu de la structure de son État, trois négociateurs face à celui de l'Union européenne.

À mon sens, le fait de reconnaître les candidatures de la Moldavie et de l'Ukraine oblige à rendre crédibles les perspectives de réelle finalisation des négociations d'adhésion déjà engagées dans les Balkans occidentaux. Or, dans un certain nombre de ces pays, les citoyens n'y croient plus. Le fait d'offrir un horizon à deux nouveaux pays doit aussi stimuler notre volonté politique d'avancer avec les pays des Balkans. Peut-être faudrait-il se fixer des objectifs en termes de dates, avec un agenda. Les pays concernés, sans perspectives robustes d'adhérer, ne fourniront pas d'efforts.

**M. André Reichardt.** – Je remercie les rapporteurs de cette communication, qui vient, me semble-t-il, à point nommé. J'aurais aimé que l'on parle un peu plus de la Turquie, dont les motivations réelles à l'adhésion suscitent à l'heure actuelle de réelles interrogations.

Ainsi que cela a été rappelé, la qualité de candidat, puis celle de membre de l'Union européenne répond à un certain nombre de conditions claires et précises. Il n'est pas possible de faire du « double standard » en facilitant l'adhésion de certains tout en entravant celle d'autres. Même si ce qui se passe actuellement en Ukraine est évidemment catastrophique, et que l'Union européenne s'en préoccupe à juste titre, je crois qu'il est bon de remettre les choses à leur place s'agissant du calendrier des adhésions.

Je me réjouis également que le rapporteur ait évoqué le partenariat oriental. Cette politique dépasse clairement la question de l'adhésion. Certains pays concernés par le partenariat oriental, comme l'Azerbaïdjan, ne demandent d'ailleurs pas leur adhésion. Il est fondamental que l'Union européenne continue de se mobiliser en la matière. Cela peut ouvrir de nouvelles perspectives à plus long terme, comme celle d'une association à l'Union

européenne ; je pense également à la vieille idée des cercles concentriques européens. Pour moi, le choix ne peut pas être l'adhésion ou rien.

L'Union européenne connaît déjà un certain nombre de difficultés. Les candidats doivent être traités de la même manière. Des mécanismes permettent de se rapprocher de l'Union européenne sans aller jusqu'à l'adhésion.

**M. Pierre Laurent.** – Le travail de nos rapporteurs dresse un panorama complet. Le moment est historique, même si je ne sais pas si l'on peut le comparer à ce qui s'était passé après la chute du mur de Berlin.

Nous sommes face à une accélération brutale des décisions ; je vous renvoie au discours du Président de la République du 9 mai. Cela mériterait tout de même un débat plus approfondi au Parlement, ainsi que dans d'autres parlements de l'Union. Le changement envisagé est quand même extrêmement important. Il est vrai que, pour certains pays, l'adhésion est encore un horizon lointain.

Une telle accélération est-elle motivée par la volonté de construire une Union européenne élargie ou un bloc politico-militaire face à la Russie ? Le fait que l'élargissement de l'OTAN aille systématiquement de pair avec celui de l'UE mériterait quand même un débat. Que devient l'idée d'une souveraineté stratégique européenne ?

On a l'air de faire comme si tous ces pays s'apprêtaient à intégrer une Europe qui se porte bien. Or l'Union européenne rencontre beaucoup de difficultés. Elle a du mal à relever de nombreux défis de sa propre reconstruction. Les inégalités économiques et sociales restent très importantes dans toute l'Europe. Nous allons être confrontés à un défi de convergence considérable. L'Union européenne n'arrive pas à financer ses propres ambitions. Je pourrais évoquer les laborieuses négociations sur le budget de l'Union européenne, le défi du climat, les dysfonctionnements démocratiques de l'Union européenne ou encore le rapport entre le rôle des parlements nationaux et celui de l'Union européenne.

Pour ma part, je ne vois pas comment l'on peut envisager un tel élargissement toutes choses égales par ailleurs. Je pense que l'on ne peut pas s'engager dans un processus d'une telle importance sans évaluer davantage toutes ces questions et mettre sur la table les débats sur la modification des structures de financement des objectifs et sur le fonctionnement démocratique de l'Union européenne. À défaut, nous irons soit vers une Europe à plusieurs vitesses, dans laquelle l'Union européenne ne sera qu'une Europe de cercles concentriques avec des pays dominant les autres, soit vers des crises politiques à répétition.

Je trouve donc qu'il y a un peu d'angélisme dans la manière dont nous nous engageons dans un tel processus.

Il faudra aussi se poser la question du rapport avec la Russie, même si nous ne pouvons pas l'appréhender correctement, puisque nous ne savons pas comment la guerre va se terminer.

Toutes ces questions doivent être dans le débat public.

**M. Jean-François Rapin, président.** – La question est éminemment politique. Il y a effectivement une volonté politique d'élargissement de l'Europe ; on répond à une



circonstance urgente. Depuis le 24 février, nos contacts ukrainiens nous adressent des appels du pied, voire des appels du cœur. Ils nous demandent de leur adresser des signes. C'est ce que fait l'Union européenne.

Je souscris pour une large part aux propos de notre collègue Pierre Laurent. Évitions en effet l'angélisme. Le sujet est très sérieux. Si Vladimir Poutine a déclaré ne pas être opposé à une adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, nous n'avons aucune idée de ce que serait sa réaction dans les faits.

Quoi qu'il en soit, les circonstances géopolitiques actuelles ont créé un élan, et il nous appartient de suivre les discussions avec attention.

**M. Pascal Allizard.** – Les Vingt-Sept viennent tout juste d'exprimer un avis favorable à l'adhésion de l'Ukraine. La question en effet, c'est celle du signal que l'on adresse aux Russes.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'ai reçu ce matin une délégation ukrainienne, et je lui avais indiqué que je n'avais aucune inquiétude s'agissant de la position qui serait adoptée par le Conseil européen.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – À l'origine, notre mission était de faire un point sur les démarches de rapprochement des Balkans occidentaux et de regarder la situation pays par pays. Les Balkans occidentaux font géographiquement, culturellement et historiquement partie de l'Europe. Leur place géopolitique est importante.

Tandis que les demandes d'adhésion et les phases de négociation piétinent, d'autres avancent. On peut penser à l'expansionnisme économique chinois, mais je pourrais également évoquer la Turquie ou, évidemment, la Russie.

Comme le soulignait Pierre Laurent, nous assistons à une accélération de l'histoire. Elle est le fait de la guerre, mais aussi de la prise de conscience par les Européens du rôle géostratégique de cette partie de l'Europe et de la nécessité de débloquer tous ces processus. En 2020, sur l'initiative de la France, une nouvelle méthode a été mise en œuvre pour tenter d'accélérer les négociations en les rendant plus politiques, plus pragmatiques, plus efficaces. Cela s'est assorti d'une augmentation des moyens consacrés aux étapes de préadhésion, qui ont été portés à plus de 9 milliards d'euros dans la nouvelle planification budgétaire des cinq ans à venir.

Cela étant, il n'y aura pas un processus d'adhésion parallèle pour l'ensemble des demandeurs. Les choses vont se faire progressivement. Certains, comme l'Albanie et la Macédoine du Nord, sont très avancés ; il faut maintenant ouvrir les négociations d'adhésion, même s'il reste un blocage entre la Macédoine du Nord et la Bulgarie, ainsi que quelques sujets à régler avec l'Albanie. Pour les autres, cela prendra beaucoup plus de temps.

Plusieurs intervenants l'ont souligné, tout cela interroge évidemment le fonctionnement de l'Union européenne. On ne peut pas poursuivre une politique d'élargissement sans s'interroger sur l'approfondissement. La question du fonctionnement et des traités actuels sera nécessairement posée. Je pense notamment à la règle de l'unanimité : si l'on intègre de nouveaux pays, l'Union européenne sera définitivement bloquée et ankylosée.

Encore une fois, l'accélération est liée à une situation d'urgence, avec l'agression de l'Ukraine par la Russie, mais aussi à l'intérêt géostratégique pour l'Europe d'intégrer d'une manière ou d'une autre, le plus rapidement possible, des pays qui font partie de l'Europe.

**M. Pascal Allizard.** – À mon sens, nous avons sur l'ensemble de ces pays des problématiques assez différentes. Les pays des Balkans sont effectivement plus ou moins avancés, mais ils font partie de l'Europe, et cela me semble avoir du sens qu'à terme – je ne sais pas quel sera ce terme –, ils nous rejoignent.

Les cas de l'Ukraine et de la Moldavie sont tout de même d'une autre nature. Certes, il peut sembler tout à fait logique que les circonstances de guerre fassent accélérer une prise de décision quant à l'accès au statut de candidat à l'entrée. Je trouve tout à fait acceptable de leur adresser un signal fort compte tenu du contexte mais il reste tout de même beaucoup de chemin à faire. Ces pays sont tout de même assez éloignés de nos standards européens actuels.

Dans le cas de la Turquie, je suis très dubitatif. Voilà quinze ans ou vingt ans, alors que je travaillais beaucoup avec ce pays dans le cadre de mon activité professionnelle, j'étais favorable à son intégration. Mais quand je vois son évolution depuis dix ans ou quinze ans, je suis nettement moins convaincu. La démographie n'est pas favorable à l'équilibre démocratique. Je ne suis pas sûr que nous soyons en capacité d'arrimer ce pays à l'Union européenne. Je prends l'exemple de la laïcité. Certes, le sécularisme turc est distinct de la conception française de la laïcité, même si Mustapha Kemal s'en était inspiré. Mais il y a aujourd'hui un vrai sujet à cet égard...

Ne mélangeons donc pas les problématiques. Nous avons, d'un côté, des pays européens qui ne sont pas au même niveau de développement que nous mais qui peuvent y parvenir, en plus d'avoir des valeurs communes avec nous, et d'autres avec lesquels les écarts, au lieu de se réduire, sont malheureusement plutôt en train de s'accroître.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Les différents intervenants, que je remercie, ont bien identifié la complexité du sujet.

Lorsque Didier Marie et moi-même avons été missionnés pour effectuer un tel travail, la guerre de l'Ukraine n'avait pas encore été déclarée. Notre premier sujet a donc été la zone des Balkans. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité examiner le cas de chaque pays en détail.

La guerre en Ukraine augmente encore plus la complexité à laquelle nous sommes confrontés en termes de positionnement politique.

Cela a été rappelé, le statut de candidat n'ouvre pas la porte à l'adhésion immédiate. C'est pourquoi nous avons exposé ce que signifiait le fait de vouloir intégrer l'Union européenne. C'est avant tout un message politique.

Un mot, par ailleurs, sur le principe de réversibilité introduit en 2020, sous l'impulsion de la France, qui s'appliquera au processus d'adhésion de l'Albanie et de la Macédoine du Nord : si d'aucuns en ont fait le reproche à notre pays, ce principe a bel et bien tout son sens, celui de montrer que l'Europe avance, mais avec précaution.

Les pays dont nous avons parlé ont de toute façon une vocation européenne, nous en sommes tous d'accord ; les Balkans, notamment, font partie intégrante du continent : il suffit de regarder une carte pour comprendre qu'on ne saurait s'en désintéresser. Notre rôle est donc de contribuer à ce qu'un message positif leur soit envoyé – y compris à la Serbie, pays important dans cette zone –, avec toutes les précautions d'usage relatives à l'État de droit.

Nous partageons tous ici les mêmes conclusions : la perspective européenne, pour ce qui est de ces pays, est réelle, mais soyons vigilants. Avançons avec modération et encourageons les meilleurs élèves du processus d'adhésion à intensifier encore leur partenariat avec l'Union européenne, sachant que les pays de la zone balkanique, par exemple, ont à déplorer un mouvement d'exil de leur jeunesse vers d'autres cieux.

## Questions diverses

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il nous faut également, cet après-midi, donner suite à la dernière réunion du groupe de travail « subsidiarité » de notre commission.

Le groupe de travail propose en effet à notre commission d'approfondir l'examen de la conformité au principe de subsidiarité de deux textes relatifs au pilier « justice et affaires intérieures ». Le premier est la proposition de règlement COM(2022) 658 tendant à modifier plusieurs textes européens, au premier rang desquels le code communautaire des visas, pour instituer la numérisation de la procédure d'octroi de visa. L'entrée en vigueur de ce texte permettrait à la Commission européenne de modifier les modèles de formulaires de demande de visa et de notification de refus de visa par la voie d'actes délégués, ce qui suscite une réelle interrogation au regard du principe de proportionnalité. Je vous propose de confier l'examen de cette question à nos rapporteurs habitués de ces sujets, Jean-Yves Leconte et André Reichardt.

Le second texte qui a retenu l'attention du groupe de travail « subsidiarité » est la proposition de directive COM(2022) 177 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives. Le principe de la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme doit absolument être garanti, mais différents points appellent un examen approfondi de la conformité de ce texte au principe de subsidiarité. Aussi avais-je proposé à Philippe Bonnecarrère de s'y employer, mais il manque de disponibilité dans les délais resserrés qui nous sont imposés en matière de subsidiarité ; je me propose donc de m'acquitter de cet examen.



*Mardi 28 juin 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives – communication et proposition de résolution européenne portant avis motivé de M. Jean-François Rapin**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, nous examinons la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive COM(2022) 177 final. Je voudrais excuser notre collègue Philippe Bonnacarrère, qui était pressenti comme rapporteur sur ce texte, mais qui ne pouvait pas se rendre disponible.

Comme vous le savez, la liberté de la presse est consubstantielle à la démocratie. En pratique, la « libre communication des pensées et des opinions », considérée comme l'un des droits « les plus précieux » de l'homme par la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, est protégée, tant par notre droit national que par la Charte européenne des droits fondamentaux.

Cependant, depuis quelques années, le travail des journalistes est menacé par des « poursuites judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public », communément appelées « poursuites-bâillons ». Le principal objectif des requérants est alors d'empêcher, de limiter ou de pénaliser le débat public en attaquant des journalistes devant la justice, afin de les intimider et de les contraindre à cesser leurs critiques ou enquêtes, notamment par épuisement de leurs ressources financières.

Adoptée le 27 avril dernier, la proposition de directive que nous examinons s'inscrit dans un ensemble de mesures destinées à défendre la liberté de la presse défini par la Commission européenne dans son plan d'action pour la démocratie européenne du 3 décembre 2020, qui se compose plus précisément d'une recommandation sur la sécurité des journalistes, de la proposition de directive que nous examinons, ainsi que d'une initiative législative à venir en faveur de la liberté des médias.

L'objet de la proposition est très large. En pratique, celle-ci vise à protéger les personnes participant au débat public en « prévoyant des garanties contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière ». C'est l'objet de son article 1<sup>er</sup>.

La proposition énumère plusieurs indices permettant d'identifier ces procédures tels que le caractère « disproportionné, excessif ou déraisonnable » de la demande en justice, l'existence de procédures multiples engagées par le requérant concernant des questions similaires, « l'intimidation », « le harcèlement » ou « les menaces » de la part du requérant ou de ses représentants.

Les procédures judiciaires concernées sont celles s'appliquant « aux matières de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière » ; c'est l'article 2 de la proposition.

La proposition de directive demande aux États membres de veiller à ce que les personnes faisant l'objet de procédures judiciaires abusives puissent bénéficier de certaines protections procédurales. En pratique, ces personnes pourraient demander à la juridiction saisie d'imposer au requérant de fournir une garantie pour les frais de procédure et, le cas échéant, les dommages-intérêts si elle estimait qu'une telle garantie était appropriée. Ce sont les articles 5 et 8 de la proposition.

De plus, la juridiction compétente pourrait adopter une « décision rapide de rejet, total ou partiel » des procédures judiciaires manifestement infondées. La charge de la preuve incomberait alors au requérant, en vertu des articles 5 et 9 à 12 de la proposition. Ces décisions pourraient être prises d'office par la juridiction concernée.

Les personnes visées par une procédure judiciaire abusive pourraient à leur tour déposer un recours contre la personne les ayant attaquées en justice afin d'obtenir réparation intégrale du préjudice subi. Dans ce cadre, le requérant qui viendrait à être condamné devrait « supporter tous les frais de procédure » et pourrait se voir infliger des sanctions.

Par ailleurs, les juridictions concernées pourraient accepter que « des organisations non gouvernementales qui assurent la protection ou la promotion des droits des personnes participant au débat public » prennent part à la procédure pour soutenir le défendeur. C'est l'article 7.

Enfin, un État membre serait tenu de refuser de reconnaître les décisions des juridictions d'un pays tiers issues de procédures abusives et de ne pas les appliquer. Ces décisions seraient en effet considérées comme manifestement contraires à l'ordre public dans l'hypothèse où, dans le droit interne de cet État membre, la procédure suivie aurait été considérée comme infondée et abusive.

Dans cette hypothèse, la personne ayant fait l'objet d'une telle procédure, si elle est désormais domiciliée dans un État membre de l'Union européenne, pourrait demander, devant la juridiction compétente de cet État membre, réparation « de tous dommages et frais liés à la procédure menée » dans le pays tiers. Ce sont les articles 17 et 18 de la proposition.

Bien entendu, les États membres devront transposer ces mesures dans leur droit national, dans un délai de deux ans, mais leurs marges d'adaptation sont limitées. Pour rappel, signalons que le droit français reconnaît et sanctionne déjà les procédures judiciaires abusives.

Il me semble que cette proposition de directive importante suscite plusieurs difficultés juridiques et nécessite l'adoption de l'avis motivé dont un projet vous a été distribué en amont de notre réunion.

Je souhaite formuler deux remarques préalables.

En premier lieu, sur le principe, il nous faut défendre le principe d'une protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'Homme contre les procédures judiciaires abusives. En conséquence, il nous faut soutenir la Commission européenne dans ses efforts actuels.

En second lieu, en France, le régime juridique de protection des journalistes ne relève pas de la procédure civile mais plutôt du droit pénal. La liberté de la presse est garantie par la loi – c’est la fameuse loi du 29 juillet 1881 – et les journalistes peuvent être amenés à répondre d’éventuels abus qui constituent des infractions pénales : injures, diffamation, etc. Mais ils bénéficient alors des garanties du procès pénal.

De là, la proposition telle qu’elle est présentée semble ne pas être totalement aboutie.

Premièrement, cette proposition, jugée pourtant essentielle par la Commission européenne, n’a donné lieu à aucune étude d’impact sur sa conformité au principe de subsidiarité ou sur sa cohérence. Cette absence a été considérée comme préjudiciable par le Conseil des barreaux européens, qui, dans un avis du 10 décembre dernier, soulignait la « nécessité d’une évaluation et d’une analyse approfondies des réglementations et mesures nationales existantes », afin de « garantir que les principes de subsidiarité et de proportionnalité soient bien respectés à cet égard ». En conséquence, comme le rappelle le projet d’avis motivé, nous ne sommes en mesure ni d’évaluer l’ampleur quantitative du phénomène des « procédures-bâillons » dans les États membres ni de conclure à la nécessité de l’ensemble des dispositions du texte. De plus, en l’absence d’analyse juridique précise, il existe un doute légitime sur la compatibilité des dispositions du chapitre III permettant à une juridiction de rejeter rapidement une procédure comme « manifestement infondée », avec le droit à un procès équitable, qui implique qu’une partie ne soit pas placée en net désavantage par rapport à une autre.

Deuxièmement, la base juridique sélectionnée, à savoir l’article 81 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE), ne paraît pas constituer un fondement suffisant pour autoriser l’ensemble des nouvelles procédures envisagées. Je pense par exemple à la disposition de l’article 17 imposant aux États membres de refuser, comme contraires à l’ordre public, la reconnaissance et la mise en œuvre d’une décision rendue dans un pays tiers manifestement infondée ou abusive. L’article 81 couvre en effet la coopération entre États membres, pas les relations avec les pays tiers.

Troisièmement, la définition des « matières ayant une incidence transfrontière », qui justifie la compétence de l’Union européenne et délimite le champ d’application de la proposition de directive, est problématique. En effet, une matière européenne est en principe considérée comme transfrontière lorsque deux États membres au moins sont concernés. Ainsi n’est pas transfrontière une procédure dans laquelle « les deux parties sont domiciliées dans le même État membre que la juridiction saisie ».

La proposition dégage pourtant deux exceptions dans lesquelles une procédure serait transfrontière alors que les requérants et le tribunal sont situés dans le même État membre : d’une part, dans l’hypothèse où « l’acte de participation au débat public concernant une question d’intérêt public contre lequel une procédure judiciaire est engagée a une incidence sur plus d’un État membre » ; d’autre part, lorsque « le requérant ou des entités associées ont engagé, simultanément ou antérieurement, des procédures judiciaires contre le même défendeur ou des défendeurs associés dans un autre État membre. » C’est l’article 4 de la proposition.

Ce champ d’application est trop flou. En effet, si une telle définition extensive de la notion de matière « transfrontière » était acceptée pour des raisons d’opportunité, une telle

réglementation européenne couvrirait l'ensemble des conflits opposant des journalistes ou défenseurs de droits de l'homme à une partie adverse dans une procédure civile nationale.

Nous partageons tous l'objectif de la Commission européenne d'une protection accrue des journalistes et des défenseurs des droits de l'Homme. Mais, même pour des raisons de communication politique, il ne faut pas « brûler les étapes ». Or c'est le sentiment que nous donne la lecture de ce texte.

Notre avis motivé doit ainsi être considéré comme une « piquêre de rappel » pour « retravailler ce dispositif ». Comme l'a confirmé M. Jean-François de Montgolfier, directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice quand je l'ai auditionné, c'est ce message qui a été adressé à la Commission européenne par plusieurs États membres lors de la présentation du texte au groupe droit civil du Conseil, et c'est l'engagement qui a été pris par la Commission.

C'est dans cet esprit que je vous sou mets la proposition de résolution portant avis motivé qui vous a été transmise.

*La commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne portant avis motivé, disponible en ligne sur le site du Sénat.*



## **Marché intérieur, économie, finance, fiscalité**

### **Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité COM(2022) 71 final – proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Christine Lavarde, MM. Didier Marie et Jacques Fernique**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous examinons à présent une proposition législative importante dont la négociation a débuté à l'échelon européen : celle sur le devoir de vigilance des entreprises.

Le sujet mobilise le Sénat depuis déjà plusieurs années. Afin d'empêcher la survenance de drames en France et à l'étranger, comme l'effondrement en 2013 du Rana Plaza, immeuble qui abritait des ateliers de confection au Bangladesh, une proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre avait été déposée au mois de février 2015 et adoptée par l'Assemblée nationale. Son objectif était de responsabiliser les sociétés transnationales et d'obtenir des réparations pour les victimes de dommages portant atteinte aux droits humains et à l'environnement. Le texte avait été transmis au Sénat, qui l'avait rejeté en novembre 2015 sur le rapport de notre collègue Christophe-André Frassa. Je ne retracerai pas dans le détail le parcours législatif compliqué de ce texte, qui a fini par aboutir à l'adoption d'une loi promulguée en mars 2017. D'autres pays ont suivi depuis, si bien que la Commission européenne a estimé nécessaire de proposer une législation européenne afin d'éviter un morcellement juridique susceptible de fausser la concurrence dans le marché intérieur.

Le trio de rapporteurs chargés du dossier, Christine Lavarde, Didier Marie et Jacques Fernique, a beaucoup travaillé et nous présente aujourd'hui une proposition de résolution européenne (PPRE).

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – La proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité vise à favoriser un comportement durable et responsable des entreprises tout au long des chaînes de valeur mondiales. Elle s'inscrit dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe et de l'objectif d'amélioration de la protection des droits de l'Homme en Europe et ailleurs.

Ce devoir de vigilance est « contraignant » pour les entreprises dites « concernées » : il met en effet à leur charge des obligations de moyens. Concrètement, toute entreprise concernée devra identifier, réduire et, si possible, supprimer les incidences négatives, effectives ou potentielles, de ses activités sur les droits de l'Homme et sur l'environnement, qu'il s'agisse de ses propres opérations, de celles de ses filiales et des opérations réalisées dans ses chaînes de valeur, amont et aval, par des entités avec lesquelles elle a une relation commerciale établie.

Les petites et moyennes entreprises, qui ne relèvent pas directement du champ d'application du texte, peuvent donc être concernées dès lors qu'elles interviennent dans la chaîne de valeur d'une entreprise assujettie.

Ce texte intervient alors que plusieurs États membres, dont la France, ont adopté ou sont en voie d'adopter des législations nationales, dont les champs d'application et les

périmètres sont différents. La loi française, dont le président Rapin a rappelé que notre collègue Christophe-André Frassa a été le rapporteur pour le Sénat, fait obligation aux grandes entreprises d'élaborer, de publier et de mettre en œuvre des mesures adaptées d'identification des risques dans leurs chaînes d'approvisionnement, - donc en amont -, et de prévention des atteintes aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, à la santé et à la sécurité des personnes, à l'environnement. De son côté, l'Allemagne a adopté en 2021 une législation qui oblige les entreprises à se doter d'un plan de vigilance sur l'ensemble de la chaîne de valeur, - donc en amont et en aval -, mais les fournisseurs ou distributeurs indirects ne doivent faire l'objet d'une vigilance raisonnable que si l'entreprise a eu une connaissance précise et étayée de violations de droits commises par eux. Au surplus, seules sont concernées les obligations ou interdictions limitativement énumérées.

La définition d'un cadre européen transversal et harmonisé en matière de devoir de vigilance des entreprises s'est donc imposée pour éviter la fragmentation en cours des règles applicables sur le marché intérieur et le développement de nouvelles sources de distorsions de concurrence, au bénéfice notamment d'entreprises de pays tiers actives dans ce marché.

S'appliquant sur les chaînes de valeur, donc y compris hors du territoire européen, ainsi qu'aux entreprises de pays tiers actives dans l'Union, ce cadre devrait en outre avoir des effets d'entraînement à l'échelle mondiale et faciliter le fléchage des investissements.

La proposition de directive a fait l'objet de travaux préparatoires nourris, à la recherche d'un équilibre acceptable, tant par les partenaires sociaux et les organisations de protection des droits de l'Homme et de l'environnement que par les entreprises. Dans leurs réponses à la consultation publique, 95,9 % des ONG, 68 % des entreprises, dont 75,5 % des grandes entreprises et 58,7 % des PME, et 59,6 % des fédérations professionnelles se sont déclarées favorables au principe de la définition d'un cadre. De leur côté, les États membres participants se sont déclarés favorables à une approche transversale plutôt que sectorielle ou thématique, également applicable aux entreprises des pays tiers exerçant des activités en Europe.

La notion clé de cet équilibre est la proportionnalité dans la mise en œuvre des obligations : proportionnalité à la gravité des effets, mais également aux capacités des différents opérateurs économiques, y compris au regard des contextes locaux, qui peuvent rendre la tâche très difficile, voire impossible, en raison de la situation de certaines populations ou de l'absence de droit syndical.

Le texte a été initialement préparé par la direction générale des affaires juridiques, sous l'égide du commissaire Didier Reynders, avant que le commissaire Thierry Breton, chargé du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, y soit associé. Il a depuis connu des évolutions substantielles, en particulier quant à la définition des entreprises concernées. Ce sujet reste discuté.

De son côté, le Parlement européen, qui s'impatientait, a adopté le 10 mars 2021 une résolution contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de vigilance et la responsabilité des entreprises, accompagnée d'un projet de directive sur les obligations de vigilance dans les chaînes de valeur.

Face à la multiplication de régimes nationaux, le Conseil a demandé, pour sa part, à la Commission, dans ses conclusions du 1<sup>er</sup> décembre 2020, de présenter une proposition de

cadre juridique de l'Union européenne sur la gouvernance d'entreprise durable, comprenant des obligations de vigilance intersectorielles applicables tout au long des chaînes de valeur mondiales.

L'élaboration du texte a été longue et difficile, avec une étude d'impact considérée à deux reprises comme insuffisante par le comité d'examen de la régulation (RSB). La Commission indique avoir répondu aux insuffisances signalées. Nous ne sommes – est-il besoin de le préciser ? – pas pleinement convaincus...

Pour notre part, nous avons procédé à une bonne vingtaine d'auditions en visioconférence ou dans le cadre d'un déplacement à Bruxelles. Cela nous a permis de recueillir les points de vue de représentants d'entreprises, de syndicats et d'ONG, de juristes, de représentants des deux directions générales compétentes de la Commission européenne, du *shadow* rapporteur PPE du Parlement européen, Axel Vos, du directeur des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et de la DG Trésor.

Au vu de l'ensemble des éléments que nous avons pu collecter et analyser, il nous apparaît que le texte proposé appelle des observations sur plusieurs points fondamentaux : la définition des entreprises soumises au devoir de vigilance ; la définition du périmètre de vigilance ; la concrétisation de la notion clé de proportionnalité ; la mise en œuvre des mesures de vigilance ; le rôle des parties prenantes ; le contrôle du respect des obligations de vigilance par les entreprises ; la place faite aux victimes ; la gouvernance des entreprises ; enfin, la cohérence avec d'autres législations européennes.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – La proposition vise les entreprises européennes répondant à des critères cumulés de chiffre d'affaires et d'effectifs salariés.

Nous proposons de privilégier une approche groupe, comme en matière d'information s'agissant de responsabilité sociale et environnementale (RSE), dans la mesure où il s'agit d'apprécier un poids économique réel, c'est-à-dire consolidé, dans la mesure également où de nombreuses politiques sont définies au niveau du groupe, par exemple en matière d'achats, où seul le groupe peut établir une cartographie complète des incidences négatives de ses activités et de celles de ses chaînes de valeur et dispose des moyens nécessaires, ce qui allégera d'autant la charge de ses filiales et sous-filiales. Une démarche comparable et adaptée devrait à notre avis être également mise en œuvre à l'égard des entreprises étrangères actives dans l'Union.

Le texte identifie des activités à fort impact sur les droits de l'Homme et l'environnement, comme la fabrication de textile ou l'exploitation de ressources minérales. Nous demandons qu'il renvoie à la nomenclature européenne statistique, dite NACE, créée en 2006, qui permet de distinguer entre les différentes étapes : extraction, production, affinage, transformations, etc. pour ne soumettre à ce régime dit du groupe 2, que les seules activités à fort impact.

Par ailleurs, il nous paraît souhaitable de clarifier le périmètre de la chaîne de valeur, qui est un élément central du dispositif, car il définit le champ des obligations des entreprises en matière de vigilance. La proposition de directive parle de l'amont et de l'aval et vise, au-delà des liens capitalistiques, les entreprises avec lesquelles existent des « relations commerciales établies », tout en introduisant un critère de proportionnalité dans les moyens mis en œuvre pour identifier les conséquences négatives, potentielles ou réelles, de l'activité

de ces partenaires. L'évaluation et la portée de ces termes doivent impérativement être précisées.

Autre point important : les seuils d'application du devoir de vigilance. Ils sont définis au regard du chiffre d'affaires et du nombre de salariés. S'agissant tout d'abord des entreprises dont l'activité est considérée comme à fort impact, les seuils fixés font que des PME seraient directement soumises au devoir de vigilance. Dans la mesure où la Commission ne justifie pas cette approche, nous recommandons que le seuil de chiffre d'affaires soit aligné sur celui de la recommandation de 2003 actualisée concernant les PME/TPE, soit 50 millions d'euros.

Pour les entreprises du groupe 1, la Commission a finalement fixé le seuil d'effectifs à 500 salariés. Dès lors, sont concernées non pas les seules grandes entreprises, comme le prévoit la loi française de 2017, qui a retenu un effectif de 5 000 salariés, mais aussi des entreprises moins importantes. Or celles-ci vont devoir mettre en œuvre des obligations de moyens et affronter le risque d'une possible mise en jeu de leur responsabilité. De son côté, la loi allemande retient un effectif de 3 000 salariés en 2023 puis 1 000 à compter de 2024, ce qui me paraît plus raisonnable.

Nous avons sur ce point des divergences avec mes collègues rapporteurs. J'ai donc déposé un amendement, portant le n°1, qui a pour objet de relever le seuil d'effectifs au niveau allemand, c'est-à-dire à 1 000 salariés.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Entre une initiative pionnière de la loi française de 2017 et aujourd'hui, la perception par les entreprises du devoir de vigilance s'est profondément modifiée, sous la pression du marché, celle des actionnaires, celle des citoyens, beaucoup plus d'ailleurs que par l'effet de la loi. C'est valable en France, mais également dans bon nombre de pays.

Si la mise en place d'un plan de vigilance à un coût, une majorité d'entreprises considèrent que les gains sont aussi extrêmement sensibles, en matière non seulement réputationnelle, mais aussi d'accès au financement.

Depuis 2017, la France a adopté la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, ou loi Pacte, aux termes de laquelle l'entreprise peut aujourd'hui être gérée dans un intérêt social, prenant en compte les enjeux sociaux et environnementaux de l'activité.

La proposition de la Commission vise à distinguer deux groupes d'entreprises : un premier concernant les entreprises de plus de 500 salariés ayant un chiffre d'affaires net mondial supérieur ou égal à 150 millions d'euros et un second relatif à des entreprises dans des secteurs à fort impact – textile, agroalimentaire, production de minerais et de métaux –, pour lesquelles le seuil serait de 250 salariés et le chiffre d'affaires net mondial supérieur à 40 millions d'euros. Tout cela représente à l'échelle européenne 13 000 entreprises pour les deux groupes et 4 000 entreprises non européennes, sur plusieurs millions d'entreprises. En France, sur 4,5 millions d'entreprises, un peu plus de 6 000 ont un effectif supérieur à 250 salariés. Si l'on ajoute le critère du chiffre d'affaires, seules quelques centaines d'entreprises françaises relèveraient du premier groupe.

Je plaide donc de nous en tenir aux seuils proposés par la Commission. Je pense que la question du respect des droits humains et de l'environnement doit concerner toutes les

entreprises et l'ensemble des acteurs économiques. Le respect de ces droits ne saurait être conditionné à des seuils, d'autant que la directive introduit la notion de proportionnalité dans les réponses à apporter dans le plan de vigilance.

Cependant, souhaitant trouver un compromis et ayant pris en considération les arguments de la Commission, nous acceptons que l'on fixe un seuil. À mon sens, le porter à 1 000 salariés réduirait considérablement le nombre d'entreprises soumises au devoir de vigilance à l'échelle européenne, risquant ainsi de rendre la directive inopérante. Or, pour le respect des droits fondamentaux, qu'il s'agisse des droits humains ou du droit à l'environnement, il est nécessaire d'introduire cette vigilance dans le fonctionnement des entreprises.

Au demeurant, un certain nombre d'autres restrictions figurent déjà dans la proposition de directive. D'ailleurs, elles soulèvent des difficultés, et, comme l'a souligné Christine Lavarde, nous nous proposons de revenir dessus. Par exemple, la notion de groupe nous paraît préférable à celle d'entreprise. Mais un seuil à 1 000 salariés appréhendé au niveau groupe aurait pour effet de réduire le nombre d'entreprises concernées. Le seuil retenu par la Commission était le fruit d'un compromis. Je pense qu'il peut aussi faire l'objet d'un compromis entre nous, d'autant que la PPRE relève le montant du chiffre d'affaires pour les entreprises du groupe 2 afin d'épargner les PME.

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – Je partage la position que Didier Marie vient d'exprimer. À mon sens, relever encore les seuils reviendrait à exclure des entreprises à risques. Le Parlement européen avait proposé un seuil à 250 salariés ; la Commission européenne a préféré doubler ce seuil, en le portant à 500 salariés. Beaucoup de nos interlocuteurs, ONG, syndicats, nous ont indiqué regretter un tel affaiblissement de la portée du texte. Le chiffre de 500 salariés est bien un compromis. Je pense qu'il serait déraisonnable de relever le seuil à 1 000 salariés.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – J'aurais besoin d'éclaircissements. Le dispositif proposé concerne-t-il les sociétés mères ou les filiales ? S'il s'agit des sociétés mères, les montants envisagés paraissent assez dérisoires...

**Mme Patricia Schillinger.** – Je trouve assez perturbant que l'on envisage de doubler les seuils d'une manière qui peut sembler arbitraire. Il nous en faut plus pour être en mesure de statuer.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Ce ne sont pas des seuils que nous avons inventés ; ils existent. Le seuil de 500 salariés est celui qui est proposé par la Commission dans la directive. Au demeurant, il fait écho au seuil que l'on retrouve dans d'autres directives ou règlements européens, même s'il y a encore besoin d'harmonisation en la matière. Je le dis très clairement, j'aurais préféré qu'il n'y ait pas de seuil. Mais le seuil proposé par la Commission va justement dans le sens de cette forme d'harmonisation progressive. Il ne nous paraît pas opérant de reprendre le seuil allemand, qui ne s'applique pas dans les autres pays européens. L'idée est d'aller vers une harmonisation sur un seuil couramment utilisé par l'Union européenne dans l'ensemble de ses directives et règlements.

Nous préconisons que l'on prenne comme référence le groupe, et non pas seulement l'entreprise, faute de quoi des sociétés mères pourront se vider de leurs effectifs salariés et échapper ainsi au devoir de vigilance.

L'amendement déposé par Christine Lavarde concerne les entreprises du premier groupe, dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 150 millions d'euros ; le seuil d'effectifs serait donc porté à 1 000 salariés. Les entreprises du deuxième groupe resteraient à un seuil de 250 salariés. Il ne me paraît pas pertinent d'avoir une dichotomie aussi importante entre les deux groupes.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Comme le soulignait Didier Marie, l'effet réputationnel est aujourd'hui très important. Je pense donc que les entreprises sont incitées à entreprendre d'elles-mêmes toutes ces démarches RSE, que le marché va les y aider.

En revanche, l'obligation qui est faite de maîtriser l'ensemble de sa chaîne de valeur crée un vrai risque. Pour une petite société, c'est très compliqué d'y arriver. Cela risque d'entraîner de multiples contentieux.

La France a été pionnière. Elle avait fixé un seuil de 5 000 salariés. Et il faudrait passer directement à 500 ? Les Allemands, qui légifèrent après nous, ont fait le choix de procéder par paliers, pour descendre à 1 000 salariés en 2024.

Il faut prendre conscience du saut qui est demandé à notre économie. La semaine dernière, j'ai eu des échanges – mes collègues rapporteurs n'étaient pas avec moi – avec des représentants de grands groupes de l'automobile. À leurs yeux, le dispositif envisagé va poser de multiples problèmes à leurs sous-traitants, qui sont souvent des petites entreprises dans des secteurs technologiques très particuliers.

Nous avons beaucoup de défis devant nous. Je crois beaucoup à la force du marché pour engager le mouvement.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – J'ai avec moi un document émanant d'une centaine de grandes entreprises, dont Danone, qui indique très clairement que toutes les entreprises établies dans l'Union européenne et/ou actives sur le marché intérieur devraient être couvertes par la législation. De nombreuses PME européennes reconnaissent que la responsabilité en matière de droits de l'Homme et de droit de l'environnement n'est pas une question de taille d'entreprise et que leur inclusion dans le champ d'application de la législation européenne leur donnerait plus de sécurité juridique. L'une des motivations des entreprises est d'avoir un cadre couvrant le plus largement possible la vigilance. Dès lors qu'une entreprise mettra son plan de vigilance en place – et celui-ci devra être proportionné à sa taille et à ses moyens ; on ne demandera pas la même chose à un grand groupe et à une PME –, elle sera protégée.

J'en viens maintenant à la question du périmètre de vigilance.

À la différence de la loi française, qui a une portée générale, la proposition de directive liste en annexe des obligations et interdictions précises, issues de conventions et accords internationaux, qui concernent, d'une part, les droits de l'Homme – Déclaration universelle des droits de l'Homme, pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) ou encore pacte international relatif aux droits civils et politiques... – et, d'autre part, l'environnement, avec la convention de Minamata sur le mercure, celle de Stockholm sur les polluants organiques persistants, celle de Bâle sur les déchets dangereux...

Une telle approche, inspirée de la loi allemande, a le mérite de conférer une portée contraignante à ces obligations et interdictions relevant du droit international, qui ne sont en principe applicables qu'aux seuls États ayant ratifié les conventions internationales. Il s'agit de passer du droit souple au droit dur, comme l'ont souligné plusieurs de nos interlocuteurs. Cette démarche peut être acceptée dans son principe, car elle clarifie les choses pour les entreprises. Il nous a toutefois semblé que son caractère très limitatif et l'absence de mention d'actualisations ultérieures méritaient à tout le moins de demander que soient visés des textes fondamentaux, comme la Convention européenne des droits de l'Homme ou la charte sociale européenne, sans oublier des textes clés en matière de protection de l'environnement.

Je signale toutefois que nous ne demandons pas d'inclure ici les accords de Paris sur la lutte contre le changement climatique. En effet, l'article 15 de la proposition de directive prévoit que les entreprises concernées devront établir un plan visant à garantir que le modèle d'entreprise et la stratégie d'entreprise sont compatibles avec la transition climatique, en particulier la limitation du réchauffement à 1,5 degré. Je ne vous le cache pas, j'aurais préféré que le texte aille plus loin. Mais, comme nous l'ont dit les services de la Commission, il faut s'en tenir à un « équilibre » si nous voulons pouvoir avancer. D'ailleurs, d'autres directives ou règlements visent l'accord de Paris.

Au-delà, il nous semble nécessaire qu'un mécanisme de mise à jour de l'annexe soit prévu pour permettre la prise en compte de nouvelles conventions. Je pense en particulier aux principes et droits fondamentaux au travail que vient d'adopter la conférence internationale du travail dans le cadre de l'OIT. Ceci me conduit d'ailleurs à demander l'inclusion de la dimension santé-sécurité au travail, comme le prévoient les lois françaises et allemandes.

La proposition de directive décrit par ailleurs les mesures de vigilance que doivent prendre les entreprises. À nos yeux, il faudrait également faciliter la mise en place de ces mesures, en particulier en guidant l'évaluation des incidences négatives potentielles ou réelles, grâce à la publication de lignes directrices sectorielles, comprenant des indicateurs précis ; en veillant à l'équilibre du cadre contractuel de prévention, sous forme de clauses et de codes de conduite, que prévoit le texte, en particulier pour qu'il ne conduise pas à reporter les responsabilités sur les partenaires commerciaux, qui peuvent être des PME ; enfin, en adaptant à leurs capacités les diligences « appropriées » que les PME partenaires devront mettre en œuvre.

Venons-en maintenant au rôle des parties prenantes : il doit être renforcé et différencié, selon qu'il s'agit de parties prenantes internes ou externes, dans la mesure où ces parties prenantes doivent accompagner la construction et la mise en œuvre du dispositif de vigilance.

À cet égard, la proposition de la Commission nous paraît lacunaire, motif pour lequel nous suggérons l'inclusion dans les parties prenantes des représentants des salariés et des syndicats, ainsi que des organisations de la société civile actives en matière de défense des droits humains ou de l'environnement.

Nous proposons également de mieux intégrer les parties prenantes aux différentes étapes du processus.

Concernant le processus de recueil de plaintes que les entreprises doivent mettre en place, nous recommandons que le plaignant soit informé des suites de sa plainte.

La proposition de directive propose que le contrôle du respect des obligations des entreprises en matière de vigilance soit confié à des autorités nationales réunies au sein d'un réseau européen pour faciliter les échanges d'information et harmoniser les pratiques.

Cette approche, dont il nous a été indiqué qu'elle ne conduirait pas à créer de nouvelles structures mais prendrait appui sur des autorités existantes, permettra d'assurer un contrôle effectif sur le respect de leurs obligations par les entreprises concernées. Il nous semble également indispensable que ces autorités accompagnent les entreprises dans la mise en œuvre et soient pour elles des interlocuteurs. Une capacité de médiation nous paraît également devoir être prévue.

J'en viens maintenant à la responsabilité civile des entreprises qui est susceptible d'être recherchée par les victimes de dommages résultant d'incidences négatives qu'une entreprise aurait dû identifier, supprimer ou réduire. La proposition de directive ne prévoit pas une responsabilité civile du droit commun, mais la subordonne à un ensemble de conditions et de limites.

Pour autant, il nous semble que les victimes doivent pouvoir être accompagnées, et en particulier être représentées en cas de contentieux par un syndicat, une association ou une organisation de la société civile, sous certaines réserves, afin de prévenir les détournements orchestrés, par exemple, par un concurrent.

Par ailleurs, dans la mesure où la victime risque de ne pas être en mesure de démontrer que l'entreprise n'a pas mis en œuvre les mesures de vigilance lui incombant, je propose, dans un amendement portant le n° 2, de compléter l'alinéa 126 pour préconiser une inversion partielle de la charge de la preuve. Dès lors que la victime a démontré l'existence d'un dommage pouvant résulter de l'une des atteintes figurant dans l'annexe, il reviendrait à l'entreprise de démontrer qu'elle a mis en œuvre les mesures de vigilance qui lui incombent. Cette approche n'est toutefois pas partagée par notre collègue Christine Lavarde.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – En effet, à mon sens, il s'agit d'un domaine qui relève de la compétence des États membres. Il me semble donc plus sage, comme le prévoit le texte de la Commission, de s'en remettre à l'application des règles nationales en matière de responsabilité civile.

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – Le débat avait eu lieu au moment de l'élaboration de la loi française, et l'inversion de la charge de la preuve a finalement été écartée par l'Assemblée nationale. Le Parlement européen a proposé cette inversion, considérant la grande difficulté pour les victimes d'établir la preuve concrète que le dommage résulte de manquements de l'entreprise à nos obligations de vigilance.

Par notre amendement, nous proposons non pas un alignement sur la position du Parlement européen, mais un « juste milieu » : il appartiendrait bien à la victime de démontrer d'abord l'existence d'un dommage, mais il reviendrait ensuite à l'entreprise de prouver qu'elle a mis en œuvre les mesures de vigilance qui lui incombent. Cette proposition me paraît équilibrée et, surtout, susceptible de faire l'objet d'un consensus européen.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – J'en viens à un autre sujet de préoccupation. La proposition de directive prévoit que le devoir de vigilance doit être intégré dans les politiques de l'entreprise, ce qui en fait un élément clé de sa stratégie. Cela ne pose pas de problème. En revanche, elle définit en son article 25 les responsabilités de ceux qu'elle



qualifie d'« administrateurs ». Or, dirigeants exécutifs et structures collectives jouent un rôle distinct et le droit européen n'a pas vocation à s'immiscer dans le fonctionnement interne des entreprises. Dès lors, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de cet article.

Par ailleurs, il est prévu que le devoir de vigilance ne s'applique pas aux organismes publics. Nous préconisons néanmoins qu'un mécanisme incitatif soit introduit en ce sens dans la commande publique.

D'autre part, dans la mesure où il s'agit d'une législation transversale, il conviendra de veiller à son articulation avec d'autres législations, par exemple la publication d'information RSE, dont la révision vient d'être validée et qui prévoit une information en matière de vigilance.

Nous proposons par ailleurs que la Commission européenne promeuve le devoir de vigilance dans le cadre des négociations commerciales et au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il faut que l'ensemble des entreprises qui agissent sur le territoire de l'Union européenne soient soumises aux mêmes règles.

Enfin, une entrée en vigueur progressive, mais rapidement engagée nous paraît indispensable. Il s'agit d'être pragmatique, sans mettre en risque nos entreprises, et de progresser vers une mise en place mondiale du devoir de vigilance, puisque le poids de l'économie européenne permet de faire bouger les lignes.

**M. Christophe-André Frassa.** – Je remercie les rapporteurs d'avoir exposé les grandes lignes de cette proposition de résolution, qui appelle, selon moi, plusieurs réserves.

La première concerne évidemment les seuils retenus, qui sont bien plus bas que ceux que prévoit le droit français. L'amendement de Mme Lavarde tend à un relèvement des seuils à au moins 1 000 salariés. Ce serait plus acceptable que le seuil proposé par la Commission, même si cela reste bien en dessous du seuil français.

Comme les obligations de vigilance s'appliqueraient non seulement aux grandes entreprises, mais aussi aux entreprises de taille intermédiaire, voire aux petites et moyennes entreprises, je soutiens un relèvement des seuils : les entreprises de moyennes et de petite taille n'ont absolument pas les mêmes moyens que les grandes entreprises pour mettre en œuvre de telles mesures de vigilance.

La définition retenue de la chaîne de valeur est, là encore, extensive. Les obligations de vigilance vont donc par ricochet concerner un très grand nombre de petites entreprises. Je rappelle que le droit français ne prend en compte que les relations commerciales directes entre les parties.

Les rapporteurs envisagent d'aller plus loin que la proposition de directive et de faciliter l'engagement de la responsabilité des entreprises en inversant la charge de la preuve. Le droit français comme la proposition de directive imposent au demandeur de prouver qu'une faute de l'entreprise est la cause du préjudice qu'il subit. Renverser la charge de la preuve rendrait la tâche extrêmement difficile aux entreprises qui devraient démontrer qu'elles ont respecté leurs obligations de vigilance. Je n'y suis pas favorable. Le dispositif visé à l'amendement n° 2 est présenté comme une inversion partielle de la charge de la preuve. Mais cela ne change rien aux conséquences de cette inversion, puisqu'il serait très difficile aux entreprises de démontrer qu'elles ont correctement mis en œuvre leurs

obligations. C'est pour cela qu'une telle option ne figure ni dans le droit français ni dans la proposition de directive.

Il est aussi envisagé dans la proposition de résolution de confier de nouveaux pouvoirs à des autorités administratives pour sanctionner les entreprises contrevenantes. On ajouterait donc un nouvel échelon par rapport au droit français qui peut agir rapidement ou à plus long terme dans le cadre d'une action en responsabilité civile... Il me semble que faire intervenir des autorités administratives créera de la complexité inutile et surtout du contentieux.

La proposition de résolution européenne n'évoque pas un sujet important figurant au tout début de la proposition de directive : celle-ci prévoit qu'elle n'a pas pour objet ni pour effet de réduire la protection déjà existante dans les États. Cela revient pour la France à une forme de clause d'irréversibilité du droit national et à ne pas pouvoir assouplir sa législation actuelle en matière de vigilance. Ce point pourrait constituer une vraie difficulté. Les entreprises françaises seront plus exposées que leurs concurrentes, puisque toute violation d'autres normes que celles qui sont juridiquement énumérées par la directive sera potentiellement sanctionnable.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je tiens à remercier nos rapporteurs pour ce travail d'une précision remarquable.

**M. Jacques Fernique, rapporteur.** – Une des lacunes pointées au cours des auditions concerne précisément la question d'une autorité de contrôle. Les entreprises disent elles-mêmes qu'elles ont besoin d'une autorité pour les accompagner et les conseiller. On pourrait envisager une autorité européenne, mais cela soulève des difficultés au regard du principe de subsidiarité. La Commission a donc retenu le principe d'autorités nationales de contrôle. Pour l'essentiel, il s'agira d'autorités qui existent déjà. La directive prévoit en outre un échelon de mutualisation européen pour éviter des distorsions et favoriser la coopération.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – J'ai été assez vigilante sur le fait de ne pas venir ajouter une nouvelle structure en droit interne, alors que la démarche vise plutôt à rationaliser et à simplifier l'action publique. On ne doit pas être uniquement dans la sanction ; il faut aussi pouvoir aider les entreprises à définir le plan de vigilance qu'elles mettront en œuvre. Il appartiendra à chaque pays de choisir la ou les structures nationales concernées ; parfois, il pourra s'agir d'une structure privée. Mais l'important est de ne pas être seulement dans une démarche punitive : il faut aussi accompagner les entreprises et les aider.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Je partage ce qui a été indiqué sur l'autorité de contrôle. L'idée est d'avoir des indicateurs en droit européen comme en droit national, de telle sorte que les entreprises puissent bâtir leur plan de vigilance en toute connaissance de cause. Il faut donc que ces autorités de contrôle puissent pratiquer des médiations, de l'interprétation du texte et, le cas échéant, infliger des sanctions administratives si telle ou telle entreprise était récalcitrante. Bien entendu, tout cela n'exclut pas le recours au juge.

Sur les obligations de vigilance, il y a un aspect philosophique. À mon sens, tous les acteurs économiques se doivent de respecter des principes quasi universels aujourd'hui codifiés par des conventions internationales, que ce soit en matière de droits humains, de droit du travail ou de protection de l'environnement. Pour autant, nous avons décidé, par souci de compromis, de conserver le seuil proposé par la Commission.

La question de la charge de la preuve est évidemment la plus sensible. Aujourd'hui, il est extrêmement difficile pour des travailleurs au Bangladesh ou des sous-traitants dans un pays d'Asie de faire la démonstration du préjudice subi du fait de l'activité, par exemple, d'une entreprise française. Les autorités locales ne peuvent pas accéder aux informations de l'entreprise et savoir si celle-ci a effectivement mis en place un dispositif de vigilance. C'est, nous semble-t-il, à l'entreprise de faire la démonstration qu'elle a pris toutes les mesures adéquates pour prévenir ou réduire les effets négatifs, potentiels ou réels, de ses activités.

On nous dit que l'inversion de la charge de la preuve serait contraire au droit français. Or, si l'article 1353 du code civil dispose effectivement que le requérant doit faire la preuve de l'existence d'une obligation et de son inexécution, il existe des exceptions, prévues à l'article 1354 du même code : elles peuvent concerner une contestation de filiation ou encore le harcèlement d'un salarié par son supérieur hiérarchique. Je pourrais également évoquer les dispositions relatives à la bonne foi figurant à l'article 2274 du code civil. L'organisation UFC-Que Choisir va ainsi attaquer une quinzaine de banques qui ont remis en cause la présomption de bonne foi de leurs clients. Il est donc envisageable d'introduire des exceptions, puisqu'il en existe déjà. En l'absence d'inversion partielle de la charge de la preuve, des salariés dans des pays étrangers, voire des salariés en France n'auront pas accès aux informations de l'entreprise et ne pourront pas démontrer que celle-ci n'a pas respecté ses obligations en matière de vigilance.

Nous discutons d'une directive en projet. Des discussions vont être engagées puis des trilogues entre le Parlement et la Commission, entre lesquels il y a quand même des différences d'approche extrêmement sensibles. Une fois que la directive aura été adoptée, il y aura encore deux ans avant la transposition. Autant dire qu'elle n'entrera pas en vigueur tout de suite.

**M. Christophe-André Frassa.** – L'inversion de la charge de la preuve n'est pas « contraire au droit français » ; c'est un choix que n'a pas fait le droit français. C'est totalement différent. Les exceptions que Didier Marie vient de mentionner n'ont pas grand-chose à voir avec la question du devoir de vigilance incombant aux entreprises...

Pour ma part, je considère – c'est la position retenue par le Sénat en 2016 et confirmée par l'Assemblée nationale – qu'il appartient au plaignant de démontrer que le plan de vigilance lui a été préjudiciable. Si la Commission n'a pas fait le choix de l'inversion de la charge de la preuve, je ne vois pas pourquoi nous devrions, nous, le faire, alors que ce n'est pas celui qui a été retenu par le droit français.

Et l'on ne peut pas dire qu'il s'agirait d'une inversion « partielle ». Une inversion n'est jamais partielle ; soit on inverse, soit on n'inverse pas.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Ce n'est pas le choix de la Commission, mais c'est le choix du Parlement européen, notamment du *shadow* rapporteur PPE du texte...

**Mme Christine Lavarde, rapporteur.** – Je précise que, lors de nos auditions, seulement deux personnes nous ont évoqué l'inversion de la charge de la preuve. Les autorités françaises, pourtant très allantes pour que le texte soit discuté pendant la présidence française de l'Union européenne, ne l'ont pas envisagée. Je comprends donc en creux qu'elles approuvent la proposition de la Commission à cet égard.

*La commission adopte l'amendement n° 1 et rejette l'amendement n° 2.*

*La commission adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.*

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la numérisation de la procédure de visa (contrôle de la conformité du texte COM(2022) 658 final au principe de subsidiarité) – Communication de MM. André Reichardt et Jean-Yves Leconte**

**M. Alain Cadec, président.** – Nous examinons à présent un autre sujet relatif à la subsidiarité qui avait retenu l'attention de notre groupe de travail subsidiarité et sur lequel notre commission avait demandé aux rapporteurs André Reichardt et Jean-Yves Leconte de se pencher : la proposition de règlement COM(2022) 658, qui tend notamment à numériser la procédure d'octroi de visa. Leur travail a permis de lever nos inquiétudes.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Mes chers collègues, comme vous le savez, lors de sa réunion du 15 juin dernier, le groupe de travail « subsidiarité » de notre commission a considéré qu'il semblait pertinent d'approfondir l'examen de la proposition de règlement COM (2022) 658 final relative à la numérisation de la procédure de visa.

Il me semble d'abord utile de vous rappeler les grandes lignes de la politique européenne des visas et vous présenter le contenu de ce texte.

La politique commune des visas est fondée sur les dispositions des articles 77, paragraphe 2, point a, et 79, paragraphe 2, point a, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoient que le Parlement européen et le Conseil adoptent des mesures portant sur « la politique commune des visas et d'autres titres de séjour de courte durée » et sur « les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée ».

Elle se caractérise par trois dispositifs.

Premièrement, le code communautaire des visas, prévu à l'heure actuelle par le règlement (CE) 810/2009 du 13 juillet 2009 et modifié en 2020, définit les modalités de demande, d'octroi et de refus des visas, et encadre les modalités de coopération entre États membres.

Deuxièmement, sur la base d'une évaluation au cas par cas, l'Union européenne a fixé la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, pour des séjours dont la durée n'excède pas 90 jours sur toute période de 180 jours. À partir de 2023, ils seront soumis au système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), qui est l'équivalent du système électronique d'autorisation de voyage (ESTA) américain.

Troisièmement, enfin, depuis 2011, un système d'information spécifique, le système d'information sur les visas (VIS), a été mis en place pour recueillir l'ensemble des informations relatives aux demandes de visas.

Quelle est, à l'heure actuelle, la procédure de demande de visa ?

Sauf exceptions limitées, une demande de visa est examinée par le consulat territorialement compétent de l'État membre sollicité par le demandeur.

Toutefois, dans la plupart des cas, les services consulaires font appel à un prestataire extérieur habilité pour accueillir les demandeurs et enregistrer leur demande de visa. Le demandeur doit alors prendre rendez-vous auprès de ce prestataire et se présenter en personne avec plusieurs documents, dont un document de voyage (passeport) d'une durée de validité d'au moins trois mois et délivré depuis moins de dix mois. Compte tenu de la capacité d'examen du poste consulaire compétent, ce nombre de rendez-vous quotidiens est limité, ce qui engendre de longs délais d'attente.

Lors du rendez-vous, le demandeur soumet un formulaire de demande, rempli à la main ou par voie électronique. Le prestataire perçoit le montant des droits de visa (dont le montant est aujourd'hui de 80 euros ou de 35 euros en cas de facilités accordées à certains pays tiers), collecte la photographie et les empreintes digitales du demandeur et conserve son passeport et ses justificatifs pour les transmettre au consulat.

Le consulat vérifie ensuite si le demandeur respecte les conditions d'entrée dans l'espace Schengen en consultant le VIS (par exemple, la fiabilité du document de voyage, la justification du séjour envisagé ou l'absence de menace à l'ordre public) et examine la demande de visa. Au terme de cet examen, si le demandeur ou ses documents ne répondent pas aux exigences requises, le visa est refusé. Si, en revanche, le visa est accordé, une vignette-visa est apposée sur le document de voyage du demandeur. En principe, ce consulat se prononce sur cette demande dans un délai de quinze jours.

Les justifications de la réforme envisagée par la Commission européenne sont les suivantes.

À l'heure actuelle, dans plusieurs États membres, le traitement des visas est partiellement numérisé. Ainsi, en France, le site internet France-Visas permet d'être informé de ses droits et des démarches à effectuer, et de compléter sa demande de visa en ligne.

Mais certaines démarches telles que la délivrance du visa sous forme d'une vignette-visa ou le paiement des droits de visa continuent de s'effectuer sur support papier.

Or, selon la Commission européenne, le « *patchwork* » actuel des 27 procédures nationales génère de longs délais et des coûts de gestion élevés.

Par ailleurs, la vignette-visa utilisée à l'heure actuelle est manifestement vulnérable à la contrefaçon et à la falsification. Elle peut aussi être volée. Il existe également des difficultés de stockage des documents papier qui sont transmis.

Enfin, la Commission européenne souhaite mettre en garde contre le risque de « *visa shopping* » des demandeurs : en effet, ces derniers « pourraient être tentés de demander un visa à un État membre dont la procédure de demande de visa est rapide plutôt qu'à l'État membre dans lequel ils souhaitent réellement se rendre ». Quoi qu'il en soit, après nos auditions, nous ne voyons pas trop comment les nouvelles dispositions permettraient de remédier à ce risque.

Mais voilà pourquoi les institutions européennes, depuis 2017, ont débattu de la mise en place d'une solution commune afin de permettre l'introduction en ligne des demandes de visa Schengen. En outre, cette évolution prolongerait la révision du code des visas intervenue en 2020, qui a déjà autorisé la possibilité de formuler des demandes par visa électronique et d'utiliser la signature électronique.

La proposition de règlement, qui répond à cet objectif, a été soumise à notre examen. Elle tend à modifier plusieurs textes européens, au premier rang desquels le code communautaire des visas pour instituer une numérisation plus complète de la procédure de visa.

Tout d'abord, contre la fraude, un visa numérique serait institué pour les courts séjours comme pour les longs séjours, ce qui rendrait inutile la vignette-visa physique utilisée aujourd'hui.

Par ailleurs, la proposition numériserait l'ensemble des démarches du demandeur de visa à l'exception du recueil des données biométriques, sauf dans des situations limitativement énumérées – par exemple, une délivrance de visas pour raisons humanitaires ou aux personnalités officielles pour leurs déplacements.

Pour ce faire, les demandeurs de visas utiliseraient une plateforme informatique dédiée dont le développement serait assuré par l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA). Dans les faits, cette plateforme pourrait être utilisée pour les communications sécurisées avec le consulat, pour la gestion des prises de rendez-vous, pour l'établissement des demandes de visa, pour la vérification automatisée de la recevabilité, pour le paiement des droits de visa et pour la notification de la décision prise.

De plus, la plateforme serait interopérable avec le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et avec le système entrée/sortie de l'espace Schengen (EES).

Le directeur de l'immigration du ministère de l'intérieur, que nous avons auditionné, nous a dressé un tableau très sombre de la situation, en nous vantant les mérites du programme France-Visas. Il a en effet expliqué, sans vraiment le justifier, que la plateforme européenne risquait de remettre en cause les choix effectués par la France et de compliquer le projet d'interfaçage des systèmes de gestion des visas et des applications pertinentes pour le droit au séjour.

Il a aussi indiqué qu'il pourrait y avoir impossibilité de faire appel à des prestataires dans le traitement des demandes des visas. Mais sur ce point, il a été contredit par le représentant de la direction générale des affaires intérieures de la Commission européenne. Il est certain, en revanche, qu'avec la plateforme, les États membres auraient sans doute plus de difficultés à réguler les demandes qui leur sont faites. En effet, ces demandes seraient enregistrées sur la plateforme, puis immédiatement soumises par elle au consulat concerné. Elles feraient ensuite l'objet d'alertes automatisées ainsi que d'un suivi en direct par le demandeur sans que les consulats puissent réguler les demandes qui leur arrivent.

Toutefois, le ministère fait sans doute « monter la pression » dans la perspective de ses négociations avec la Commission européenne.

En réalité, cette réforme va plutôt dans le bon sens. Elle doit en effet être une source d'économies d'échelle et d'homogénéisation européenne des pratiques. Elle doit mettre en place un système interconnecté à ETIAS.

De surcroît, elle contraindra certainement le Gouvernement à ne pas rester nonchalant face à nos difficultés « franco-françaises ». Ainsi, au cours des derniers mois, j'ai pu constater de graves dysfonctionnements dans la délivrance des visas par nos postes consulaires. En particulier, un allongement anormal des délais de délivrance dans nos consulats et des prises d'empreintes digitales défectueuses dans près de 40 % des cas, qui obligent alors les demandeurs à se présenter de nouveau pour un second relevé.

Le ministère a confirmé que dans les postes, les effectifs en charge de l'instruction des visas ont été réduits depuis 2019 de 852 à 808,5 équivalents temps plein (ETP). Pour le 1<sup>er</sup> septembre 2022, ce nombre devait en principe remonter à 819, mais en pratique les ETP manquants demeurent non dotés. J'ajoute que de nombreux étudiants reviennent dans leur pays d'origine faute d'avoir pu avoir un rendez-vous en préfecture pour obtenir leur titre de séjour, ce qui multiplie les difficultés des consulats.

On déplore également une tendance de nos postes diplomatiques et consulaires à refuser des visas sans apporter d'explication probante, sans doute pour éviter les observations de leurs autorités de tutelle, ce qui engendre de nombreux contentieux. Enfin, dans nos postes consulaires du Maghreb, les annonces gouvernementales qui ont fixé pour objectif de diminuer de moitié le nombre de visas de court séjour délivrés sont incompatibles avec le code communautaire des visas, qui exige un examen individuel et objectif de chaque demande.

Cette situation est préoccupante. Elle nécessite notre suivi vigilant. Je viens d'ailleurs d'écrire à ce sujet à Mme la Première ministre.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avant de formuler quelques remarques sur la proposition et de vous indiquer pourquoi nous ne vous proposerons finalement pas d'avis motivé au titre du contrôle de subsidiarité, je voudrais remercier, au nom de Jean-Yves Leconte et de moi-même, Claire Aldigé, responsable de France-Visas, ainsi que Simon Fetet, directeur de l'immigration au ministère de l'intérieur, et Antoine Savary de la direction générale des affaires intérieures de la Commission européenne, dont les auditions nous ont été très utiles.

Je voudrais formuler maintenant quelques observations sur le fond.

Première observation : dans son principe, la proposition de règlement présentée comporte des éléments intéressants.

Ainsi, l'interopérabilité de la nouvelle plateforme européenne avec le système ETIAS et le système entrée/sortie va dans le bon sens. Cela va permettre une information plus fiable sur les passages aux frontières et le statut des voyageurs dans l'espace Schengen. Tout ceci au profit de la libre circulation.

Par ailleurs, en matière de sécurité, la Commission européenne a exclu toute base centrale européenne qui recueillerait durablement l'ensemble des données personnelles enregistrées à l'occasion des demandes de visas. En effet, les données personnelles d'un demandeur de visa, après une conservation provisoire dans le système central, seraient



transférées dans les bases de données de l'État membre ayant pris en charge l'instruction de la demande. Ce système décentralisé permet de limiter les pertes de données en cas de cyberattaque.

Deuxième observation : la France a été pionnière dans la numérisation de la procédure de visa avec la plateforme France-Visas, et il faut s'en féliciter.

En effet, à l'heure actuelle, avec France-Visas, les personnes demandant un visa pour séjourner dans notre pays peuvent s'informer sur leurs droits et déposer leur demande en ligne. Pour les étudiants, la procédure est quasiment intégralement numérisée même si, Jean-Yves Leconte l'a noté, il existe des problèmes de délai.

Pour rappel, France-Visas existe depuis 2018. Le programme est intégralement déployé auprès des prestataires et doit l'être dans 93 % des postes consulaires d'ici à la fin de l'année. La France a donc pris les devants.

Mais pour notre pays, le principal enjeu de fond est désormais de s'assurer que la réforme européenne et France-Visas sont compatibles. C'est ma troisième observation.

À cet égard, tout comme Jean-Yves Leconte le soulignait, j'ai été frappé par les multiples interrogations exprimées sur le projet par le ministère de l'intérieur lors de nos auditions.

Il existe manifestement des points d'achoppement réels sur ce dossier, que le ministère, parce qu'il a été « bridé » par la présidence française de l'Union européenne (PFUE), n'a pas encore voulu évoquer publiquement. Mais ils vont faire l'objet de négociations serrées avec la Commission européenne à compter du 1<sup>er</sup> juillet prochain.

Concernant l'architecture globale, on peut le dire, le ministère de l'intérieur a longtemps espéré que la plateforme européenne de demande de visas en ligne resterait facultative, ce qui lui aurait permis de continuer à développer France-Visas « à sa main ».

Mais dès lors que la Commission européenne a fait le choix d'une plateforme européenne obligatoire, nous risquons d'avoir « deux applications » pour le suivi des demandes de visas au lieu d'une.

Certes, pour la Commission européenne, il faut lever tout malentendu : les équipements et investissements déjà déployés avec France-Visas ne seront pas mis de côté. Les deux systèmes pourront être aisément interconnectés.

Mais, comme le souligne le ministère, la nouvelle plateforme européenne serait utilisée pour le dépôt et le suivi des demandes de visas de court séjour alors que France-Visas resterait en service pour l'instruction de ces visas, ainsi que pour les visas de long séjour et les visas Outre-mer, en raison de leurs spécificités. De plus, en l'état du dossier, il n'y aurait pas de « guichet unique » pour les demandes, ce qui risque d'égarer les demandeurs de visas.

Cela fait beaucoup de points d'interrogation. Il faut vite rectifier le tir, car nous voyons à ce stade émerger un risque de « doublon » administratif.

Par ailleurs, concernant les estimations de la Commission européenne sur le coût du projet pour la France et sur les enveloppes budgétaires nécessaires, « le compte n'y est pas ». Ainsi, les montants prévus, à savoir 300 000 euros pour l'adaptation des systèmes

existants, 500 000 euros pour la maintenance et 3 millions d'euros pour le stockage des données sont nettement sous-évalués selon le ministère de l'intérieur.

Là encore, la France et la Commission européenne vont devoir clarifier la répartition de la prise en charge de l'effort.

C'est pourquoi il faut constater que la souplesse du calendrier prévu pour la mise en œuvre du projet est bienvenue : elle devrait permettre les négociations et les arbitrages pour savoir « qui fait quoi » et surtout « qui paie quoi ». C'est ma quatrième observation.

Dans cette perspective, le développement de la plateforme européenne interviendrait sur la période 2024-2025. Sa mise en œuvre débuterait en 2026 et le raccordement général des systèmes des États membres aurait lieu à échéance 2031.

En conclusion, comme vous le voyez, il reste beaucoup de travail à faire et nous resterons attentifs à l'évolution de ce dossier. On peut simplement déplorer qu'il n'y ait pas eu plus de dialogue en amont entre les différents acteurs du dossier et pas plus de vigilance sur l'état d'avancement des projets dans les États membres.

J'en viens maintenant au contrôle de subsidiarité.

Dans son ensemble, et sous réserve de quelques interrogations de fond que nous venons d'exprimer, le texte semble constituer une amélioration du droit en vigueur.

En outre, la proposition de règlement est fondée sur des bases juridiques pertinentes, plus particulièrement les articles 77 et 79 du TFUE déjà évoqués par Jean-Yves Leconte dans son intervention.

En revanche, une disposition suscitait une interrogation de principe au sujet de leur conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Il s'agit de l'article premier de la proposition qui complète les articles 11 et 32 du code communautaire des visas pour permettre à la Commission européenne de modifier les modèles de formulaires de demande de visa et de notification de refus de visa, prévus aux annexes I et VI du code, par la voie d'actes délégués.

Aux termes de l'article 290 du TFUE, les actes délégués sont « des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif ».

À l'heure actuelle, la Commission européenne dispose d'une simple compétence d'exécution pour modifier les formulaires de visas qui semble suffisante. La nécessité de la délégation de compétences envisagée n'apparaît donc pas évidente.

Toutefois, après un examen approfondi du dispositif, on peut conclure que ces formulaires de visas ne constituent pas un élément essentiel du code. Le ministère de l'intérieur partage cette analyse : en effet, ces formulaires ne sont que le reflet des dispositions du code qui, elles, sont soumises à un examen par le Conseil, par le Parlement européen et par les parlements nationaux.

Dans les faits, si la Commission européenne voulait modifier ces documents par un acte délégué, elle solliciterait l'accord préalable des États membres, car ce sont leurs

consulats qui utilisent tous les jours ces documents et ils ne laisseraient pas passer des modifications qui les rendraient incohérents ou juridiquement fragiles.

Dans ces conditions, nous ne vous proposons donc pas d'adopter d'avis motivé.

**M. Alain Cadec, président.** – Merci, chers collègues, pour cette communication et cet éclairage sur la numérisation de la procédure de visa.

**Mme Patricia Schillinger.** – J'ai une question spécifique sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse, que je connais bien et où je me suis rendue encore récemment. Cet aéroport international, qui est situé en territoire français mais qui dispose d'un statut particulier franco-suisse, accueille des vols qui viennent de tous les pays du monde. Or, selon mes informations, il y aurait été constaté que des passagers disposant de visas valides étaient recherchés pour meurtre. Si cela est vrai, comment une telle situation est-elle possible ? Tous les jours, l'aéroport doit être en mesure de refouler des personnes. Je vais sans doute examiner plus précisément cette question.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – À l'heure actuelle, un certain nombre de fichiers nationaux ne sont pas partagés dans le « fichier visa » par les États membres. C'est pourquoi les consulats n'ont pas accès à certaines informations, contrairement à la police aux frontières (PAF). Il nous faut donc travailler à l'interconnexion d'un plus grand nombre de fichiers.

Dans cette perspective, à partir de l'année prochaine, le système ETIAS entrera en vigueur, soit l'équivalent de l'ESTA lorsque l'on va aux États-Unis. Toutes les personnes qui ne sont pas soumises à visa devront subir un certain nombre de vérifications.

À l'avenir, la Commission européenne aura ainsi une certaine visibilité sur la manière dont chaque État membre traite les demandes de visa qui lui sont faites, alors qu'aujourd'hui la compétence est uniquement nationale. Elle aura donc la capacité de superviser la procédure et de vérifier les délais.



## **Institutions européennes**

### **Troisième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du lundi 20 au vendredi 24 juin 2021 – Communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE**

**M. Alain Cadec, président.** – Nous allons entendre notre collègue Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). En présence de nos collègues membres de cette délégation, qui ont été invités à notre réunion, il va nous rendre compte, à chaud, de la troisième partie de session de l'APCE qui s'est tenue la semaine dernière, dans le contexte de la guerre en Ukraine qui dure depuis déjà quatre mois.

**M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.** – Monsieur le président, mes chers collègues, avec sept de nos collègues, je me suis rendu à Strasbourg la semaine dernière pour participer à la troisième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il s'agissait de la première partie de session à se tenir exclusivement « en présentiel » depuis le début de la pandémie de covid-19.

La participation sénatoriale a donc été très forte en cette semaine particulière, puisqu'elle se tenait immédiatement après le second tour des élections législatives. Sur les vingt-quatre députés membres de la délégation sortante, huit ont été réélus ; douze ont été battus, dont la présidente de la délégation, Nicole Trisse ; quatre ne se sont pas représentés. Le renouvellement de la délégation, qui interviendra d'ici à la prochaine partie de session en octobre, sera donc très important.

Cette mobilisation sénatoriale s'est traduite par une forte implication dans les débats de l'Assemblée. Je veux, en particulier, souligner que Bernard Fournier a présenté en séance plénière un rapport sur le respect par Malte des obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe. De son côté, Claude Kern a présenté en commission des questions politiques et de la démocratie une communication sur la situation politique en Tunisie.

Deux députés ont également présenté des rapports en séance publique : Jacques Maire, sur l'examen du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de la République kirghize, et Frédéric Reiss, sur « le contrôle de la communication en ligne : une menace pour le pluralisme des médias, la liberté d'information et la dignité humaine ».

Enfin, une députée, Jennifer de Temmerman, a présenté un rapport sur la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement en produits médicaux devant la commission des questions sociales.

Cette session d'été a évidemment été marquée par les suites de l'agression russe contre l'Ukraine. Je voudrais, à cet égard, relever quelques points.

Premièrement, nous avons débattu de la notion de la sécurité en Europe et du rôle du Conseil de l'Europe dans ce contexte, sur le rapport de Bogdan Klich, le président de la commission des affaires européennes du Sénat polonais.

L'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe amène à repenser l'organisation pour faire face aux nouveaux enjeux. Elle doit, en outre, faire face à une équation budgétaire qui n'est pas évidente à résoudre à ce stade, même si les États membres ont accepté de compenser pour cette année le montant de la contribution russe au budget.

Un quatrième sommet des chefs d'État ou de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe est désormais sur les rails : il apparaît nécessaire pour tenir compte du nouveau contexte géopolitique, mais aussi pour réaffirmer les engagements communs.

Cela apparaît d'autant plus nécessaire qu'on assiste à une offensive de plusieurs États membres contre l'État de droit et les droits de l'Homme, ainsi qu'à une remise en cause du rôle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). La dernière en date étant celle du Royaume-Uni, j'y reviendrai.

Le Conseil de l'Europe tâtonne également pour trouver la bonne formule afin de soutenir la société civile indépendante en Russie et en Biélorussie, qui ne font pas ou ne font plus partie de l'organisation. J'ai moi-même interrogé la *chef de file* de l'opposition en Biélorussie, Mme Tikhonovskaia, sur ce point.

La Secrétaire générale du Conseil de l'Europe a mis en place un groupe de sept sages dans la perspective de ce sommet des chefs d'État ou de gouvernement. L'ancien Premier ministre Bernard Cazeneuve en fait partie et notre délégation essaiera de l'auditionner d'ici à la fin du mois de juillet. Une commission *ad hoc* a également été constituée au sein de l'Assemblée parlementaire afin de faire entendre sa voix en vue du sommet.

Parmi les autres débats que nous avons eus en lien avec la guerre en Ukraine, je signale deux rapports, l'un sur les droits de l'Homme dans le Caucase du Nord et l'autre sur les cas signalés de prisonniers politiques en Fédération de Russie, qui témoignent de l'ampleur de la répression qui s'y abat. Des parlementaires ukrainiens nous ont rapporté que des déportations par train étaient organisés par les Russes en Ukraine. Nul ne sait ce qu'il advient des prisonniers...

Nous avons également tenu un débat sur les conséquences humanitaires et les migrations liées à l'agression russe contre l'Ukraine, sur la protection et la prise en charge des enfants migrants ou réfugiés non accompagnés, ainsi que sur la justice et la sécurité pour les femmes dans les processus de paix et de réconciliation.

Enfin, un débat spécifique a eu lieu sur l'attentat contre le vol MH17, abattu par un missile d'origine russe alors qu'il survolait l'est de l'Ukraine. Ce débat a pris un relief particulier puisque la conclusion s'est tenue en présence du Roi des Pays-Bas, pays dont 198 ressortissants sont décédés lors de la destruction de cet avion.

Deux débats d'actualité ont été inscrits à l'ordre du jour, l'un sur les conséquences du blocus de la mer Noire, l'autre sur « l'accord du Royaume-Uni sur les demandeurs d'asile et la réaction critique du gouvernement concernant la décision de la CEDH » qui a eu pour conséquence de bloquer l'expulsion vers le Rwanda de demandeurs d'asile entrés illégalement au Royaume-Uni.

Bernard Fournier a pris part à ces deux débats et je voudrais évoquer plus particulièrement le second, qui a donné lieu à de très vives critiques de la position du

gouvernement britannique. De nombreux parlementaires britanniques, pour l'essentiel travaillistes, sont intervenus, notamment l'ancien *leader* du parti travailliste, Jeremy Corbyn.

Le gouvernement britannique a signé un accord avec le gouvernement du Rwanda pour permettre le transfert des demandeurs d'asile arrivés illégalement sur le territoire du Royaume-Uni vers le Rwanda. C'est là que leurs demandes d'asile seront désormais examinées. Financé par Londres à hauteur de 141 millions d'euros, il vise à dissuader les traversées clandestines de la Manche.

À son annonce, l'accord a suscité de nombreuses critiques et la Cour européenne des droits de l'Homme, qui avait été saisie, a suspendu à titre provisoire une décision du gouvernement britannique concernant un ressortissant irakien qui avait demandé l'asile à son arrivée au Royaume-Uni et risquait d'être refoulé vers le Rwanda dans la soirée du 14 juin 2022. Le Royaume-Uni a respecté cette décision et l'avion dans lequel il se trouvait avec plusieurs autres réfugiés n'a donc pas décollé.

Mais le gouvernement britannique a vivement critiqué la décision de la Cour et a immédiatement présenté un projet de loi pour remplacer le *Human rights act* de 1998. Ce projet de loi, ironiquement intitulé *Bill of rights*, vient directement remettre en cause la primauté des décisions et arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme dans un certain nombre de cas. Le gouvernement britannique indique que le Royaume-Uni restera partie à la Convention, mais il suit un chemin de contestation de la Cour européenne des droits de l'Homme qui sera sans nul doute exploité par d'autres États et instrumentalisé par la Fédération de Russie.

C'est un sujet de préoccupation important, qui renvoie aux travaux de la mission d'information dont notre collègue Philippe Bonnacarrère a été le rapporteur. Je ne doute pas qu'il animera nos débats lors des prochaines sessions.

Pour ne pas être trop long, je souhaite évoquer deux sujets sur lesquels les sénateurs de la délégation ont été très mobilisés.

Le premier concernait le rôle des partis politiques dans la promotion de la diversité et de l'inclusion. Le rapporteur suédois ayant une approche diamétralement opposée aux conceptions républicaines françaises, nous avons rappelé certains fondamentaux de notre philosophie républicaine, sans le convaincre – il faut bien le dire. Nous aurons encore l'occasion de ferrailler avec lui à cet égard lorsqu'il présentera un rapport sur la lutte contre l'islamophobie. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, il avait rencontré nos collègues Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien. Il est clair qu'au Conseil de l'Europe nous jouons largement en défense sur ces thèmes.

Le deuxième sujet concerne la prévention et la lutte contre l'antisémitisme. La présidente de la délégation française avait parrainé un événement organisé par le rabbin de Strasbourg, et le débat que nous avons eu, tenu en présence de la grande rabbine de Stockholm, a un écho significatif.

Je vous renvoie à mon prochain rapport pour une vision détaillée de nos échanges et de cette session. Bien entendu, mes collègues membres de la délégation pourront compléter cette présentation s'ils le souhaitent.

Je veux, pour terminer, signaler qu'au moment où le statut de candidat à l'Union européenne a été accordé à l'Ukraine et à la Moldavie, le Parlement ukrainien a accompli un pas symbolique important en ratifiant la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. J'ai pu saluer cette démarche auprès de la présidente de la délégation ukrainienne, lors d'une cérémonie organisée par la représentation française rassemblant les experts du Grevio, le groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur l'action contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

Voilà, Monsieur le président, mes chers collègues, ce que je tenais à vous dire sur cette session, qui a été fort intéressante et surtout instructive sur les tensions entre certains États. Les Serbes, notamment, ont été particulièrement agressifs vis-à-vis des Kosovars. Par ailleurs, lors d'une précédente réunion, les Azéris et les Arméniens en étaient presque venus aux mains...

**M. Alain Cadec, président.** – C'est l'entente cordiale ! Merci beaucoup pour cette communication. De nombreux points sont intéressants, notamment l'exclusion de la Russie et l'affaire « rwandaise ». L'attitude des Britanniques me fait penser à un certain groupe politique, en France, qui parlait de « désobéissance » par rapport aux règles de l'Union européenne. C'est un peu ce qui se passe, en l'occurrence...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Effectivement, ce qui se produit entre le Rwanda et le Royaume-Uni est particulièrement préoccupant. Le Royaume-Uni a peut-être quelques défauts, mais il a une tradition juridique assez claire : lorsqu'il s'engage sur un certain nombre de traités internationaux, il les respecte. Le fait qu'il envisage une révolution dans la hiérarchie des normes est inquiétant à plus d'un titre, notamment pour l'exemple qu'il donnerait aux autres pays sur le plan juridique, mais aussi moral.

**M. Didier Marie.** – La position du Royaume-Uni est certes préoccupante, mais elle fait suite à plusieurs décisions du gouvernement britannique tout aussi alarmantes. Je pense aux interrogations relatives à la primauté de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur le droit britannique ainsi qu'à la remise en cause de l'accord de sortie de l'Union européenne et du protocole nord-irlandais. Aujourd'hui, le gouvernement britannique a tendance à vouloir remettre en cause sa signature et son engagement sur un certain nombre de sujets. C'est une difficulté en soi, mais c'est aussi une énorme difficulté par capillarité. Si un pays comme le Royaume-Uni ne tient pas ses engagements internationaux, qu'en sera-t-il des autres ? C'est très grave, surtout dans un contexte de grandes tensions : entre la Serbie et le Kosovo, entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord, entre la Turquie et la Grèce... On voit bien que le monde s'est beaucoup crispé en quelques années.

**M. Alain Cadec, président.** – Nous sommes dans une période plus que troublée. Cela se ressent au niveau du Conseil de l'Europe, qui est l'Europe géographique élargie à la Turquie, à l'Azerbaïdjan, à l'Arménie, etc. Plus les Balkans. Or l'attitude de la Serbie, candidate à l'adhésion à l'Union européenne, n'est pas nouvelle. C'est un pays proche idéologiquement de la Russie et très nationaliste. Ce dernier point est antinomique avec le désir d'entrer dans l'Union européenne.

Quant à l'attitude des Britanniques, elle est effectivement surprenante. Mais, dans la ligne du Brexit, on peut lire le désir du gouvernement de Boris Johnson de prendre ses distances avec l'Europe, y compris en matière d'immigration.



**M. Jean-Yves Leconte.** – En fin de semaine se tiendra la première réunion plénière de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) après la pandémie de covid-19. Votre compte rendu sera précieux. On perçoit déjà que les débats seront tendus. Les Britanniques n'ont pas accordé de visa à la délégation russe. Or il faudrait que l'on puisse l'entendre. Je m'interroge sur les conséquences d'une telle situation. Avez-vous rencontré le même problème ?

**M. Alain Milon.** – Non, nous n'avons pas eu cette difficulté à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Je rappelle néanmoins qu'à l'APCE, l'exclusion de la Russie a été votée à l'unanimité.

**M. Jacques Le Nay.** – J'ai eu l'occasion d'intervenir sur trois sujets. Tout d'abord, la situation des migrants ou réfugiés du fait des conflits, notamment les personnes fragiles, en particulier les enfants. Sur ce point, il est nécessaire de renforcer les ressources matérielles allouées par la banque de développement du Conseil de l'Europe pour venir en aides aux déplacés. Je suis également intervenu dans le cadre du débat sur l'attentat contre le vol MH17. Le Roi des Pays-Bas était présent, les familles des victimes étaient là, c'était assez émouvant. La Russie, bien sûr, nie toute implication... Enfin, la situation à Malte a également été évoquée, qu'il s'agisse de la corruption ou de la liberté de la presse. Le Conseil de l'Europe traite de questions très diverses.

**M. Alain Cadec, président.** – À Malte, c'est compliqué depuis longtemps sur le plan des droits de l'Homme et de la liberté d'expression.

**M. Jacques Le Nay.** – En tout état de cause, l'atmosphère était pesante en raison du conflit en Ukraine.

**M. Alain Cadec, président.** – On note le geste des Ukrainiens, qui ont fait un effort en matière de droits des femmes, mais c'était la moindre des choses. Ils ont encore bien des progrès à accomplir dans d'autres domaines pour pouvoir remplir tous les critères d'adhésion à l'Union européenne...

**M. Jacques Le Nay.** – On peut en tout cas observer que la participation des femmes ukrainiennes aux travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe était importante.



*Mercredi 29 juin 2022*

- Présidence de M. Jean-François Ropin, président -

## **Institutions européennes**

### **Audition de M. Clément Beaune, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe, à la suite du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022**

**M. Jean-François Ropin, président.** – Nous sommes heureux de recevoir aujourd'hui M. Clément Beaune, ministre chargé de l'Europe dans le nouveau gouvernement issu de la récente séquence électorale. C'est avec un plaisir sincère que nous nous apprêtons, en ce début de quinquennat, à poursuivre les échanges de qualité que nous avons toujours entretenus avec vous, monsieur le ministre, sur la politique européenne du Gouvernement, depuis que vous y êtes entré il y a deux ans. Après trois mois d'interruption, vous vous présentez devant nous renforcé par l'onction du suffrage universel et une promotion au rang de ministre, ce dont je tenais à vous féliciter.

Le Conseil européen des 23 et 24 juin dernier était le dernier sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Du fait de la suspension des travaux parlementaires durant la période électorale, il n'a pas été possible d'organiser en séance plénière le traditionnel débat préalable à une telle réunion ; aussi nous sommes convenus de vous entendre en commission et d'inviter tous les sénateurs à cette audition. Vos impératifs nous ont malheureusement contraints à tenir cette réunion après le Conseil européen et à un horaire inhabituel. Je prie mes collègues de bien vouloir excuser ces modifications d'agenda de dernière minute.

Nous vous remercions donc de nous rendre compte aujourd'hui des résultats du dernier Conseil européen, qui était précédé d'une réunion entre l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux, et suivi d'un sommet de la zone euro, qui a consacré l'entrée prochaine de la Croatie dans cette zone.

Le résultat majeur de ce sommet historique est bien évidemment la décision prise à l'unanimité des 27 de reconnaître à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidats à l'intégration dans l'Union. Il s'agit d'un choix géopolitique très engageant, qui répond à une forme d'impératif moral dans le contexte des atrocités que la Russie inflige à l'Ukraine depuis quatre mois. Cependant, l'impact d'une telle décision doit être bien mesuré, non seulement envers les Balkans occidentaux déjà candidats, qui ont aussitôt exprimé leur frustration, mais aussi envers l'agresseur russe qui voit parallèlement la Finlande et la Suède rallier l'OTAN, et enfin envers l'Union européenne elle-même qu'un élargissement mal maîtrisé peut conduire à la dissolution ou à la paralysie.

La proposition du Président de la République de « Communauté politique européenne » peut utilement contribuer à la réflexion qu'il convient d'approfondir sur le fonctionnement et le périmètre de l'Union. Mais, à lire ses conclusions, le Conseil européen semble avoir largement éludé le sujet : monsieur le ministre, comment le gouvernement français envisage-t-il l'articulation entre le Partenariat oriental, le processus d'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie à l'Union européenne, et la perspective d'une Communauté

politique européenne ? Comment ce sujet est-il appréhendé par la présidence tchèque qui va prendre le relais de la nôtre dans deux jours ?

Au-delà des enjeux militaires et diplomatiques, le conflit ukrainien provoque une flambée inflationniste des prix de l'énergie et de l'alimentation. Le Conseil européen reconnaît d'ailleurs explicitement dans ses conclusions que la Russie utilise le gaz et l'alimentation comme des armes. Il a envisagé l'introduction de plafonds temporaires pour les prix du gaz importé. La France a aussi défendu au G7 l'idée d'un prix plafond qui s'appliquerait à tous les exportateurs de pétrole, les États-Unis l'envisageant aussi, mais uniquement pour la Russie. Où en est la négociation sur ces sujets stratégiques pour réguler les prix de l'énergie ?

Quant au volet alimentaire, qui va aussi peser sur le pouvoir d'achat, le Sénat a plaidé pour réorienter la stratégie agricole européenne découlant du Pacte vert, afin d'assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne dans le contexte de la guerre en Ukraine. Nous avons adopté début mai une résolution européenne en ce sens. Elle ne semble pas avoir connu de suites satisfaisantes au niveau européen ; Monsieur le ministre, le gouvernement français partage-t-il cette exigence de garantir l'indépendance alimentaire de l'Europe ? Est-il prêt à appuyer l'urgence de reconsidérer en conséquence les termes des stratégies dites « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité à l'horizon 2030 », afin de redonner priorité aux objectifs de production agricole ?

Enfin, le sommet de la zone euro a été l'occasion de rappeler la nécessité d'avancer sur l'union bancaire et l'union des capitaux. La présidence française avait placé ces sujets parmi ses priorités : qu'a-t-elle fait concrètement en ce sens durant ce semestre ?

**M. Clément Beaune, ministre délégué.** – Je vous remercie d'avoir bien voulu adapter l'horaire de la réunion. J'accueillais en effet, ce matin, la Première ministre dans ce qui est ma nouvelle circonscription.

Je suis heureux de me présenter devant vous à plusieurs titres. D'abord, voici quelques semaines, je vous faisais mes adieux républicains. Ce n'était donc qu'un au revoir... Nous avons toujours échangé dans un esprit de coopération, qui pourrait inspirer d'autres institutions !

Ensuite, cette audition arrive à un moment opportun : quelques jours après un sommet européen, mais aussi au terme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. C'est un exercice collectif, à la fois entre sensibilités et entre institutions. Vous avez su faire vivre la dimension parlementaire de cette présidence, et nous pouvons nous féliciter de certaines avancées obtenues dans un contexte particulièrement difficile.

La réunion des 23 et 24 juin du Conseil européen était focalisée sur la guerre en Ukraine et les réponses que l'Union européenne doit apporter à ce pays et au peuple ukrainien.

Le premier débat, le plus important, a porté sur la reconnaissance du statut de candidats accordée à l'Ukraine et à la Moldavie, mais non à la Géorgie – à laquelle, toutefois, a été reconnue une perspective européenne. L'accès au statut de candidat a été conditionné, dans le cas de la Géorgie, à un apaisement de la politique intérieure et à des réformes liées à l'État de droit.

L'attention s'est particulièrement portée sur la Moldavie, située au voisinage de l'Union européenne et soumise à une pression russe renforcée avec l'invasion de l'Ukraine. La Moldavie fait aussi face à des risques de déstabilisation, en raison d'un accueil massif de réfugiés. Le pays reçoit à ce titre une contribution financière de la France et de l'Union européenne. Le Président de la République s'y est rendu voici quelques jours. La présidente, Maia Sandu, est une pro-européenne convaincue. Il est de notre intérêt géopolitique de soutenir ce pays, même si le processus d'adhésion sera long.

Octroyer le statut de candidats à la Moldavie et à l'Ukraine est un signal, un symbole, mais aussi le moyen d'éviter un vide géopolitique. Tourner le dos à l'Ukraine aurait encouragé la Russie à renforcer son agression et cassé l'espoir né au sein du peuple ukrainien. Nous avons su faire rapidement l'unité de l'Union européenne sur cette question.

Nous devons au peuple ukrainien et à nos concitoyens de leur dire la vérité : le processus d'élargissement est long et exigeant. Il ne s'agit aucunement de le présenter comme chose aisée : fonctionner à vingt-sept est déjà très difficile. Ne précipitons pas le processus.

En complément de ce travail sur l'élargissement, la conviction du Président de la République, présentée le 9 mai au Parlement européen, est que nous avons besoin d'un autre format. C'est l'idée de Communauté politique européenne, qui a soulevé de nombreuses questions, voire des réserves. Néanmoins, le 23 juin au soir, il a été décidé de manière unanime d'y travailler sous la présidence tchèque. Ce cadre peut garantir une coopération dans l'attente de l'adhésion, comme pour l'Ukraine, ou constituer une sorte de cadre intermédiaire pour des pays dans une situation très différente, comme le Royaume-Uni.

L'idée mérite d'être affinée, travaillée, qu'il s'agisse de la nature de la coopération, du format géopolitique, du cadre institutionnel : faudrait-il un forum, un traité pour fonder cette Communauté ? Ces questions restent ouvertes, et nous devons en débattre ensemble.

Cette idée de Communauté permet de ménager une transition vers le sujet des Balkans occidentaux. La France souhaitait organiser une réunion entre les chefs d'État ou de gouvernement des 27 et ceux des six pays concernés avant la fin de la présidence française. C'était d'autant plus nécessaire après le déclenchement de la guerre et l'octroi du statut de candidat à l'Ukraine, alors même que la Bosnie ne l'a pas encore obtenu.

Il convient de remettre les choses dans l'ordre, alors que les pays des Balkans occidentaux sont engagés depuis vingt ans dans la perspective de l'adhésion. Il faut accélérer le processus, mais il reste de nombreuses exigences à satisfaire. Ainsi, la Serbie doit s'aligner sur les sanctions européennes : c'est un préalable indispensable à une adhésion à notre projet politique. Il faut ce geste de confiance pour travailler sur des questions concrètes en matière énergétique, sanitaire, sécuritaire ou migratoire. Une partie de notre sécurité se joue dans cette région. Nous sommes prêts à accélérer le processus d'adhésion si des efforts sont consentis par les pays concernés.

Un mot sur la tentative de règlement du différend entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord, préalable à l'ouverture de négociations avec ce dernier pays et l'Albanie. Nous progressons : la semaine dernière, le Parlement bulgare a accepté certaines des propositions de la présidence française. Mais il faut encore obtenir un accord entre les deux pays.

Sur cette question des Balkans occidentaux, le processus doit rester maîtrisé, contrôlé et organisé.

Le Conseil européen n'a pas adopté de sanctions supplémentaires contre la Russie, mais s'est déclaré prêt à les prendre, le cas échéant. Il fallait avant tout s'assurer que les sanctions actuelles étaient appliquées. Nous avons aussi abordé le soutien renforcé à l'Ukraine : le Haut-représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, a évoqué la possibilité d'ajouter une tranche de financement pouvant atteindre 500 millions d'euros dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix. La Commission européenne a été invitée à accroître l'assistance dite macro-financière, c'est-à-dire l'aide au fonctionnement des administrations et de l'État ukrainien, à hauteur de 9 milliards d'euros. Cela fait de l'Union européenne le premier soutien à l'Ukraine, tous domaines confondus, et de loin...

Votre commission a souvent discuté de l'approvisionnement et de la sécurité alimentaire. Nous sommes tous ici convaincus que les difficultés de livraisons alimentaires qui pèsent sur les prix ne sont aucunement liées aux sanctions. Mais le récit russe est puissant... Aucun pays n'a appliqué de sanctions alimentaires à la Russie, qui se livre à une instrumentalisation délibérée de la situation en bloquant les exportations de produits ou de compléments alimentaires depuis les ports d'Ukraine. Il y a donc diverses initiatives européennes et internationales pour ouvrir des voies terrestres et fluviales d'exportations accélérées, pour que les grains stockés aujourd'hui ne soient pas perdus et ne pèsent pas sur les prix mondiaux. Nous y travaillons en particulier avec la Roumanie et la Pologne.

Nous essayons aussi de soutenir les pays qui souffrent déjà de rationnements et risquent, bientôt, des pénuries si nous n'agissons pas. La France et d'autres pays européens ont ainsi renforcé leur contribution au Programme alimentaire mondial et à diverses initiatives internationales, notamment dans le cadre des Nations unies, de financement de l'alimentation dans les pays en difficulté.

Tous les sujets européens dont nous parlons ont un lien direct avec la vie quotidienne : la sécurité alimentaire, ce sont les prix dans nos supermarchés ; la diversification des approvisionnements énergétiques, ce sont les prix à la pompe.

Les questions monétaires sont moins visibles, mais tout aussi importantes. La Banque centrale européenne a confirmé début juin que la Croatie remplissait les critères pour entrer dans la dernière phase de l'Union économique européenne. Le Conseil européen a confirmé l'entrée de ce pays dans la zone euro dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Cela montre le pouvoir d'attraction de cette union monétaire.

Concernant l'énergie, le constat est extrêmement préoccupant : la Russie a réduit ses livraisons de gaz à plus de dix pays européens, en violation totale de ses engagements internationaux et de ses contrats. C'est un choix délibéré. À court terme, cela impose des mesures de stockage renforcé. Un accord a été trouvé voici quelques jours pour que tous les pays européens remplissent leurs stocks stratégiques à 80 % au minimum dès l'automne. Nous avons demandé à la Commission européenne de nous proposer, dès le mois de juillet, un plan de réduction de notre demande d'énergie à l'égard de la Russie, à la fois par des efforts de sobriété et par des mesures de précaution comme le stockage ou la diversification des approvisionnements en gaz. La Commission a coordonné certains achats, notamment un contrat supplémentaire avec les États-Unis. Il faut éviter de nous mettre en risque l'hiver prochain.

Enfin, au-delà des mesures de réaction imposées par la situation, il convient de nous projeter sur l'avenir de notre union. La conférence sur l'avenir de l'Europe s'est conclue le 9 mai en présence de la présidente du Parlement européen, de la présidente de la Commission européenne et du Président de la République. Cet exercice citoyen inédit, qui a donné lieu à des centaines de milliers de contributions, a débouché sur cinquante propositions et plus de trois cents mesures suggérées, dont beaucoup correspondent aux priorités évoquées ici en matière de sécurité alimentaire et de défense européenne.

Nous sommes entrés dans une phase d'action et de décision. Dès le début du mois de septembre, la Commission européenne présentera dans son programme législatif des mesures supplémentaires pour accélérer l'agenda européen de souveraineté, que nous défendons depuis plusieurs années. C'est aussi l'occasion d'accélérer les réformes sur le plan climatique, sécuritaire et sanitaire.

Le Conseil européen s'est également penché sur les agissements de la Turquie en mer Égée et en Méditerranée orientale. Les États membres ont unanimement exprimé leur très vive préoccupation face aux déclarations et actions de ce pays contre la Grèce et Chypre. Le Conseil européen a appelé la Turquie à respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les États membres, à se conformer en tous points au droit international et à apaiser les tensions en Méditerranée orientale. Nous attendons des signaux concrets.

Enfin, le Conseil européen a réaffirmé son soutien aux aspirations démocratiques du peuple biélorusse, condamné la répression de la société civile qui continue, voire s'amplifie, et appelé à libérer immédiatement les nombreux prisonniers politiques. Depuis le 26 février, les dirigeants biélorusses sont visés par des sanctions supplémentaires liées à leur implication dans le conflit ukrainien.

**M. André Reichardt.** – Un élément est clairement ressorti du discours du Président présentant la Communauté politique européenne : elle s'adresserait à l'ensemble des pays européens, même si elle a été imaginée en réponse à l'acte de candidature de la Moldavie, de l'Ukraine et de la Géorgie. Or certains pays, comme l'Arménie et l'Azerbaïdjan, sont déjà liés à l'Union européenne par le Partenariat oriental, dont l'objectif est le renforcement de l'association politique et de la coopération économique entre l'Union européenne et ses voisins – c'est très proche des objectifs que le Président assigne à la Communauté politique européenne... Les conclusions du dernier Conseil européen ont confirmé que celle-ci n'a vocation à se substituer ni à l'élargissement ni aux instruments existants.

Dont acte, mais quelle serait la valeur ajoutée de la Communauté politique européenne par rapport au Partenariat oriental, d'autant que celui-ci évolue, depuis décembre dernier, vers plus de flexibilité et de différenciation ? De nouveaux outils sont ainsi envisagés pour s'adapter au contexte géopolitique : ainsi, en matière énergétique, l'Azerbaïdjan pourrait aider l'Europe à sortir de la dépendance aux énergies russes.

Attention à ne pas fragiliser par des projets encore incertains la dynamique positive et les acquis de ce Partenariat oriental qui, malgré certaines limites, a réussi à arrimer le destin de la plupart de ces pays à celui de l'Europe plutôt qu'à celui d'autres grandes puissances...

Comment envisagez-vous l'articulation entre ce partenariat et la Communauté à venir ?

**M. Didier Marie.** – En décidant d'accorder à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de pays candidats, en reconnaissant la perspective européenne de la Géorgie, le Conseil européen a fait un geste politique très fort. En tenant une réunion préalable avec les pays des Balkans, il a marqué sa volonté de poursuivre la politique d'élargissement : c'est une marque de confiance dans la capacité de ces pays à remplir les critères définis à Copenhague, mais aussi un acte de foi dans la capacité de l'Union à intégrer des membres auxquels elle n'était liée que par des accords d'association et de libre-échange.

Pour la première fois de son histoire, l'élargissement de l'Union européenne pourrait-il être déconnecté de son approfondissement, alors que le Conseil européen « prend note des propositions de la conférence sur l'avenir de l'Europe », dont il recommande « un suivi efficace » ? Un tel suivi ne passe-t-il pas, comme le demande le Parlement européen, par la réunion d'une convention chargée de réformer le fonctionnement de l'Union européenne ? Vous l'avez souligné, nous en connaissons déjà les limites à 27.

Je vous interroge à mon tour sur le contenu concret, au regard du discours du 9 mai du Président de la République, de la Communauté politique européenne qu'il appelle de ses vœux pour tisser des « solidarités de fait », des « coopérations tangibles ». S'agit-il d'une salle d'attente ou d'un partenariat renforcé ? D'autres puissances, comme l'a souligné André Reichardt, regardent de très près ce qui se passe dans les pays du voisinage oriental de l'Union européenne.

**Mme Véronique Guillotin.** – La décision à l'unanimité d'accorder le statut de pays candidats à l'Ukraine et à la Moldavie a été le fait marquant du Conseil européen. C'est un soutien important.

La présidente de la République moldave a été élue sur un programme courageux de lutte contre la corruption et de réforme de la justice, avec un objectif de rapprochement avec les standards européens. Le statut de pays candidat est l'un des moyens de la soutenir et de lui permettre de montrer à sa population des résultats concrets et perceptibles dans la vie quotidienne.

C'est un enjeu que j'ai perçu lors de mon déplacement avec le groupe d'amitié France-Moldavie en mai dernier. La tâche semble immense, dans les domaines de l'énergie, du secteur bancaire, de la valorisation des matières premières agricoles, des exportations ou encore de la réforme de la justice.

Quelles sont les priorités à privilégier lors du processus de pré-adhésion, pour orienter le programme de soutien et d'aide à ce pays ?

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je salue votre engagement et votre travail dans cette présidence française du Conseil de l'Union européenne, et le dialogue permanent que vous avez bien voulu mener avec nous.

Vous avez évoqué des inquiétudes, des constats préoccupants, un plan de stockage renforcé, un plan de réduction de la demande énergétique et un plan de diversification. Plus concrètement, quelles mesures le Gouvernement et l'Union européenne prendront-ils dans les prochains mois pour remédier à la problématique de l'approvisionnement ? Près de 40 % du gaz utilisé par l'Europe vient de la Russie. Cela représente environ 10 % de l'énergie consommée par l'Union européenne. Cette dépendance est variable, chaque État étant maître de son bouquet énergétique.



De plus, les membres de l'Union producteurs de gaz voient leurs ressources diminuer et ne sont pas en mesure d'augmenter la cadence. Nous aurons donc besoin de gaz.

Concrètement, quels sont les projets ? Les objectifs de l'Union européenne ne sont pas très clairs. Ainsi, les importations de gaz liquéfié des États-Unis ont été multipliées par cinq par rapport à 2019. On ne peut que s'en réjouir, mais cela nécessite de nouvelles infrastructures de transformation et d'acheminement du gaz en réseau. Est-il prévu de travailler sur ces questions ?

**Mme Patricia Schillinger.** – La succession de crises auxquelles a dû faire face l'Union européenne renforce les attentes des concitoyens à son égard : il y a une forte demande de protection.

Six des 27 États membres n'ont pas de salaire minimum ; et pour ceux qui en ont un, les écarts sont très importants. Son extension à l'ensemble des membres serait une protection contre le *dumping* social. Faire aboutir la directive sur le salaire minimum était une priorité de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Quel est le contenu de l'accord récemment trouvé sur cette directive, et quel impact aura-t-il sur les salaires ?

Concernant les droits des femmes, l'actualité montre qu'ils sont loin d'être garantis – en particulier le droit à l'avortement. Nous observons des tentatives régulières de le restreindre un peu partout en Europe, sans parler des États-Unis. Le Président de la République et vous-même vous êtes prononcés en faveur d'une intégration de ce droit à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Comment la France peut-elle y contribuer et sous quel délai ? Un consensus des États membres sur la question vous semble-t-il atteignable ?

**M. Franck Menonville.** – La guerre en Ukraine nous rappelle que l'alimentation peut être une arme, que Vladimir Poutine exploite avec cynisme. Après le chantage aux hydrocarbures, il s'est lancé dans un bras de fer alimentaire avec la communauté internationale. Face à cela, nous devons réaffirmer la nécessité d'une souveraineté alimentaire européenne, en nous adaptant à la situation géopolitique. Depuis sa création, l'Europe s'est mobilisée à travers la PAC (politique agricole commune) pour assurer son autonomie alimentaire. Or celle-ci est fragilisée depuis plusieurs décennies.

Où en est la mobilisation des stocks ukrainiens ? *Quid* des contraintes liées à la jachère obligatoire prévue dans les nouvelles dispositions de la PAC et au Pacte vert ? Pouvons-nous espérer qu'enfin la Commission européenne intègre la nouvelle donne géopolitique et géostratégique ? L'Europe doit cesser de faire preuve de naïveté. La France reste l'une des puissances agricoles de l'Union européenne, mais sa balance commerciale s'érode depuis 2015. Elle perd en compétitivité dans de nombreux secteurs. Le plan stratégique national 2023-2027 proposé par le ministre Julien Denormandie a été jugé insuffisant pour faire face aux enjeux du monde agricole.

Qu'en est-il de la stratégie *Farm to Fork* ? Ne faisons pas de notre agriculture ce que nous avons fait de notre industrie. Ces questions devraient être à l'ordre du jour du prochain Conseil européen. Il y va de l'avenir de l'Union européenne, de notre souveraineté alimentaire et de notre indépendance.

**M. Jacques Fernique.** – Vendredi dernier, de jeunes Africains sont morts alors qu'ils tentaient de passer, en force et en nombre, la porte de l'Union européenne dans

l'enclave espagnole de Melilla. Ils ont été encerclés, matraqués, gazés, certains blessés parfois laissés sans secours pendant des heures. Le bilan est de 23 morts, peut-être 37. On parle de donner priorité à la sécurité des migrants, d'éviter l'usage excessif de la force, de respecter les droits fondamentaux : où sont ces impératifs dans la coopération entre l'Espagne et le Maroc, qui agit en gendarme de la frontière de l'Union européenne ?

À une autre porte de l'Europe, nous a appris hier une enquête du *Monde*, du *Spiegel* et du *Guardian*, la police grecque enrôle certains migrants, encadrés par des passeurs, pour refouler illégalement d'autres migrants en bateau vers la Turquie. L'échec des politiques migratoires actuelles nous conduit au pire et à l'inadmissible. N'est-il pas temps d'en sortir ?

Mon groupe, le Groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST), approuve évidemment totalement la décision d'octroyer le statut de candidats à l'Ukraine et à la Moldavie. Alors que quatre longs mois de guerre russe ont banalisé l'horreur, la solidarité pourrait s'émousser ; au contraire, cette décision historique lui redonne vigueur. Ce statut ne doit cependant pas être un cantonnement dans une antichambre sans issue pour des décennies. Quelles seraient les plus-values concrètes de la Communauté politique européenne ?

Enfin, l'Union européenne aurait pu être la première à entériner le projet de taxe sur les multinationales en incorporant au droit européen l'accord fiscal obtenu à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous déplorons le blocage hongrois. Quel est l'avenir de cette taxe ? Ne faut-il pas s'engager dans une procédure de coopération renforcée, pour permettre aux États européens prêts à œuvrer pour la justice fiscale d'avancer ?

**M. Cyril Pellevat.** – L'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie prendra plusieurs années, mais le fait qu'elles aient obtenu si rapidement le statut de candidat montre que lorsque la volonté politique est là, on peut accélérer certaines étapes du processus d'adhésion.

Comment l'Union européenne peut-elle optimiser les différentes étapes de ce processus ? Des réflexions sont-elles en cours ? Outre l'idée d'une Communauté politique européenne, qui restera de toute façon parallèle au processus d'adhésion, des pistes sont-elles explorées pour améliorer l'accompagnement des pays candidats dans leur mise en conformité avec le droit de l'Union européenne, ou encore pour faciliter les négociations qui suivent la phase de candidature ?

**M. Jean-Michel Arnaud.** – Le 19 janvier, lors de l'inauguration de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, le Président de la République avait formellement exprimé devant le Parlement européen sa volonté d'inclure le droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Cette charte, contraignante pour les États membres, est de même valeur juridique que les traités : tout citoyen européen peut s'en prévaloir en cas de non-respect de ses droits par un texte européen.

Or, depuis cette date, Roberta Metsola, députée européenne de Malte et membre du Parti populaire européen (PPE), a été élue présidente du Parlement européen malgré sa position hostile à l'avortement. La Cour suprême des États-Unis a annoncé sa décision de révoquer le droit à l'IVG, laissant la liberté à chaque État de l'autoriser ou non. Enfin, certains États membres comme Malte ou la Pologne persistent à limiter, voire à bloquer l'accès à ce droit. Cela traduit un immobilisme, voire un recul.

En tant que membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, je souhaite savoir où en sont les discussions sur l'intégration du droit à l'IVG dans la Charte des droits fondamentaux. Les femmes européennes l'attendent.

**M. Clément Beaune, ministre délégué.** – Il ne faudrait pas que la Communauté politique européenne soit une duplication de l'existant. Nous n'avons pas attendu la guerre pour avoir une politique de voisinage et des forums de discussion. Le Partenariat oriental en est un. La conviction initiale de la France et du Président était que l'Union européenne, en tant qu'ensemble institutionnel, ne couvrirait jamais tous nos éléments de coopération.

Ce débat a eu lieu au sein du Conseil de l'Europe, que la Russie a d'ailleurs quitté : la géographie et l'histoire continentales définissent une communauté de valeurs. Cela nécessite des coopérations politiques avec certains pays qui, pendant longtemps, voire indéfiniment, ne seront pas membres de l'Union européenne. Or nous n'avons pas de cadre commun pour cela. Le Partenariat oriental réunit régulièrement l'Union européenne et les six pays concernés, mais à une table différente de celle des États des Balkans occidentaux.

L'idée de la Communauté politique européenne est donc double. Elle consiste d'abord à avoir des réunions politiques régulières pour évoquer des sujets d'intérêt commun. On pourrait ainsi imaginer un sommet de la Communauté politique européenne réunissant les États membres, les pays des Balkans occidentaux, et demain l'Ukraine, voire la Moldavie. Le Royaume-Uni ou la Turquie pourraient eux aussi partager des mesures de réaction géopolitique à une crise comme celle que nous vivons avec la Russie.

Au-delà de la coordination politique régulière, nous pourrions entretenir des coopérations autour de politiques inspirées de celles de l'Union européenne en matière d'énergie, de transport ou d'espace. Nous ne disposons pas, aujourd'hui, de ce format continental.

Vous pourriez m'objecter que le véritable doublon serait avec le Conseil de l'Europe. Peut-être faudra-t-il se poser cette question. Si la Communauté politique européenne se met en place, des formats existants pourraient devoir être fusionnés ou rationalisés ; mais commençons par créer cette table commune.

Ce n'est pas une idée entièrement nouvelle : elle avait été proposée par le président Mitterrand sous la forme d'une confédération européenne. Sa première réunion s'était d'ailleurs tenue à Prague... L'initiative n'a pas prospéré pour deux raisons. D'abord, elle était étendue à la Russie, ce qui ne sera pas le cas de cette initiative. Ensuite, elle était considérée comme une alternative à l'adhésion, ce qui semblait fermer la porte à l'élargissement.

Ce n'est pas ce que nous proposons : ce sera un complément pour les pays qui attendent depuis longtemps leur entrée dans l'Union européenne, ou qui ne souhaitent pas y entrer, mais qui pourraient coopérer avec nous sur certains sujets.

Enfin, ne répétons pas les erreurs commises vis-à-vis des Balkans occidentaux. Après leur avoir donné une perspective européenne en 2000, déjà sous la présidence française, aucun d'entre eux n'a rejoint l'Union. Il y a un malentendu réciproque : des réticences au sein de l'Union européenne, une fatigue de la part de ces pays à force d'attendre la négociation. Il

y a des conséquences politiques : le développement des trafics, des mafias, des filières illégales qui touchent nos quartiers. Cela aussi, c'est concret.

Soyons honnêtes : si un pays comme l'Ukraine a vocation à entrer dans l'Union européenne, le processus prendra des années. N'abandonnons pas l'Ukraine en attendant. Nous avons besoin d'un forum de coopération politique, pour éviter la création d'une forme de vide entre l'adhésion complète, qui n'arrivera pas tout de suite, et un refus qui engendrerait une forme de désespoir. La coopération s'exercerait dans certains domaines très concrets comme l'énergie, les transports notamment. Pour le moment, il est préférable de conserver le Partenariat oriental, en attendant de disposer d'un autre instrument qui fonctionne.

Monsieur Marie, c'est justement pour éviter l'opposition entre élargissement et approfondissement, qui n'a jamais été résolue, que nous plaçons pour cette communauté supplémentaire. En ramenant la seule politique de l'Union européenne dans son voisinage à l'élargissement, nous avons sacrifié l'approfondissement. Il faut un continuum. Ainsi la Turquie, et peut-être le Royaume-Uni, pourraient-ils faire partie de cette communauté de façon durable sans pour autant intégrer l'Union européenne.

La réforme de l'Union européenne est nécessaire, même si nous restons durablement à 27. Les dysfonctionnements sont évidents. Quant à engager une révision des traités, il n'y a pas de consensus entre les États pour le faire. De plus, quand bien même nous la lancerions, ne l'attendons pas pour renforcer nos politiques concrètes, en matière de souveraineté alimentaire, de climat ou de commerce. Cela peut se faire par de simples législations complémentaires, des décisions de la Commission européenne ou des coopérations entre certains États, sans attendre le grand soir d'une révision des traités qui pourrait prendre cinq à dix ans, avec les incertitudes que nous connaissons sur la ratification.

Salle d'attente ou partenariat renforcé ? La Communauté politique européenne est un peu des deux.

Concernant la Moldavie, Madame Guillotin, la présidente Maia Sandu a en effet fait preuve de courage en défendant l'engagement européen dans un contexte géopolitique complexe. C'est pourquoi nous ne pouvons prendre le risque de perdre ce pays. La reconnaissance du statut de candidat est aussi un signal géopolitique.

La France a aussi apporté un soutien très concret à la Moldavie en mobilisant plus de 16 millions d'euros d'aides budgétaires et d'aide d'urgence. Plus de 37 tonnes de matériel humanitaire ont été livrées. Au total, plus de 120 millions d'euros ont été mobilisés par l'Union européenne dans le cadre de notre nouvel instrument de voisinage, le NDC (*nationally determined contributions*).

Au total, la conférence des donateurs organisée le 5 avril à Berlin a permis de mobiliser près de 700 millions d'euros de dons internationaux, déjà largement utilisés pour l'accueil des réfugiés, pour éviter la flambée des prix de l'énergie ou des problèmes d'approvisionnement qui mettraient la population moldave en grande difficulté. Nous sommes prêts à renforcer cet effort dans les mois à venir.

Madame Morin-Desailly, merci pour vos mots amicaux. Il reste beaucoup à faire sur les achats d'énergie. La coordination est encore imparfaite.

Il faut d'abord reconstituer nos stocks dans la perspective de l'hiver prochain. La France a une législation contraignante en la matière ; nos stocks sont remplis à 60 %, ce qui est dans la moyenne haute de l'Union européenne. Des pays comme l'Allemagne avaient, au début de la guerre, des stocks à 30 %, ce qui ne leur permet pas d'affronter les réductions de livraisons russes. Je rappelle que la France est moins dépendante du gaz que la plupart des pays de l'Union européenne : il représente moins de 20 % de nos approvisionnements, contre 30 % pour l'Allemagne.

Mais il ne suffira pas de reconstituer les stocks pour l'hiver prochain : il faut diversifier nos approvisionnements. Cela fait l'objet de mesures nationales parfois coordonnées, parfois identiques, de recherche de contrats alternatifs et de construction d'infrastructures complémentaires. Ainsi, la Première ministre a annoncé la semaine dernière que, dès 2023, nous disposerions d'un terminal méthanier supplémentaire au Havre pour réceptionner les livraisons de gaz liquéfié.

L'une des mesures coordonnées déjà prises est le contrat supplémentaire avec les États-Unis d'Amérique, négocié collectivement voici quelques semaines par Mme von der Leyen. Cependant, la coordination n'est pas complète. Nous avons adressé une demande de précisions en ce sens à la Commission européenne. Pour éviter des pratiques mutuellement compétitives, nous avons intérêt à engager des négociations collectives avec certains pays producteurs de gaz liquéfié comme les États du Golfe ou les États-Unis.

La situation accélère également, à moyen terme, notre stratégie de sortie des énergies fossiles.

Toutefois, nous ne pourrons pas, l'hiver prochain, nous passer totalement du gaz russe en Europe. Parmi les leviers complémentaires, les efforts de sobriété énergétique ont leur importance ; plusieurs dirigeants d'entreprises énergétiques l'ont justement rappelé. Dans beaucoup de pays européens, les administrations publiques, les collectivités, les entreprises et les citoyens se sont engagés dans des plans de sobriété.

Enfin, la Commission européenne a renforcé sa stratégie de long terme avec le plan REPowerEU. Elle avait annoncé, dès le mois de mars, que nous pourrions nous passer des deux tiers des livraisons d'hydrocarbures russes dès l'an prochain si nous activions simultanément tous les leviers ; et, à l'horizon 2027, nous serions libérés de la dépendance à ces importations. L'Allemagne a déjà annoncé qu'elle sortirait dès 2024 de la dépendance aux hydrocarbures russes. Les choses s'accélèrent.

Madame Schillinger, la directive sur le salaire minimum imposera à tous les États membres de le mettre en place, soit par la voie légale comme en France, soit *via* un dispositif de négociation collective. Ainsi, des pays du nord de l'Europe sont très bien protégés par un système conventionnel. Nous ne souhaitons pas casser ces modèles.

La directive inclut aussi l'obligation que 80 % des travailleurs soient couverts par une négociation collective. La dizaine de pays qui n'atteignent pas ce seuil devront indiquer comment ils comptent le rejoindre. Le SMIC français étant très au-dessus de la moyenne européenne, ce n'est pas un vrai changement pour nous. En revanche, la directive permettra de lutter contre le *dumping* social en tirant les salaires vers le haut dans certains pays, en complément de la réforme du travail détaché.

Enfin, elle comporte un niveau indicatif de salaire minimal – il ne s’agit donc pas d’une obligation –, fixé à 60 % du salaire médian et à 50 % du salaire moyen. Nous sommes au-dessus de ces niveaux en France, mais cela permettra d’instaurer une orientation pour les pays concernés et une transparence sur le sujet pouvant engendrer des pressions politiques ou syndicales.

Monsieur Arnaud, sur la question de l’avortement, il y a aujourd’hui deux pays européens dans lesquels, de droit ou de fait, l’interruption volontaire de grossesse (IVG) n’est plus reconnue : Malte, où c’est assumé par toutes les formations politiques, et *de facto* la Pologne, où la décision judiciaire de la fin de l’année 2020 a réduit à un très faible nombre les cas pouvant conduire à une autorisation d’IVG. Nous avons donc un différend politique sur ce sujet avec ces pays. Les traités ne prévoyant aucune compétence européenne en la matière, le Président de la République a suggéré d’ajouter le droit à l’avortement dans la Charte des droits fondamentaux et l’actualité américaine renforce cette nécessité. Cela exige l’unanimité, qui n’est pas acquise, mais la Charte elle-même a nécessité un combat de plusieurs années pour aboutir. Nous devons donc engager ce combat politique, qui en vaut la peine.

Du reste, cette question a des conséquences concrètes très préoccupantes : des réfugiées ukrainiennes accueillies – généreusement – en Pologne et ayant subi des violences sexuelles ne peuvent bénéficier d’un droit qui leur est reconnu dans leur pays. La ministre chargée de l’égalité entre les femmes et les hommes, Isabelle Rome, et moi-même allons donc prendre prochainement des initiatives de soutien ; nous en reparlerons.

Monsieur Menonville, nous procédons actuellement à l’évacuation des récoltes ukrainiennes – plusieurs dizaines de millions de tonnes de grain sont stockées dans des silos – et nous tâchons d’accélérer le rythme de livraison par voie terrestre, puisque la voie maritime reste bouchée. Cela nécessite de mobiliser des opérateurs ferroviaires, des conteneurs, des barges fluviales ; il faut travailler avec la Roumanie et la Pologne pour accélérer nos capacités de livraison, ainsi qu’avec la Commission européenne et la présidence tchèque.

Monsieur le président, vous avez raison, nous devons adapter notre stratégie « de la ferme à la fourchette ». Nous ne devons pas renoncer à nos objectifs environnementaux – réduction des pesticides, changement des modes de production – et de souveraineté alimentaire pour l’avenir, car le court terme ne doit pas écraser le long terme. Néanmoins, la règle relative aux jachères – cela représente 4 % des surfaces, qui pourraient être mobilisées rapidement – et le rythme de baisse de production dans certaines filières ou sur certaines surfaces pourraient être rediscutés. Il ne s’agit pas, j’y insiste, de remettre en cause les objectifs environnementaux de cette stratégie, mais nous avons également un impératif de production, laquelle, si elle doit être « verdie », doit également permettre d’atteindre l’objectif « nourricier » de notre agriculture. Nourrir l’Europe, mais aussi le monde, car si un pays comme l’Égypte, qui importait 80 % de ses produits alimentaires, n’a plus accès aux productions ukrainiennes et si l’Europe n’assure pas de relais, nous prenons un risque pour nous-mêmes : il faut à tout prix éviter les pénuries, voire les émeutes de la faim dans notre voisinage immédiat. Cet impératif de souveraineté est sur la table ; nous l’avons intégré dans l’agenda de Versailles de mars dernier, nous attendons à présent les propositions de la Commission.

Monsieur Fernique, nous avons effectivement connu un drame à Melilla, ayant entraîné au moins 23 morts. Cela plaide de nouveau pour une politique migratoire européenne, avec des règles bien établies de solidarité et de contrôle aux frontières.

L'Espagne a diligenté trois enquêtes pour faire la lumière sur les faits, car, à l'évidence, des trafiquants d'êtres humains sont impliqués.

Nous avons obtenu, sous présidence française, quelques résultats importants, notamment un filtrage des contrôles aux frontières, *via* l'enregistrement systématique des entrées sur le territoire de l'Union européenne, et un mécanisme de solidarité tant opérationnelle, au travers du renforcement de Frontex et des autres agences européennes, que financière, pour soutenir les pays situés en première ligne, tels que l'Espagne. Je n'adresserai aucun reproche à ce pays ; nous devons au contraire renforcer notre solidarité, car il fait face à un afflux important, qui concerne toute l'Europe.

Quant à la fiscalité, qui est un combat important pour Bruno Le Maire et moi-même, elle constitue mon seul regret dans le bilan de la présidence française. Nous avons tout fait pour arracher un accord sur cette question, qui avait été obtenu à l'échelon international, mais un seul pays – la Hongrie – bloque l'adoption du texte, pour des questions totalement indépendantes de celui-ci. Cela pose la question de l'unanimité en matière fiscale et démontre la nécessité de changer de mode de décision sur ces sujets. Même des pays très réservés, comme l'Irlande ou le Luxembourg, commencent à l'envisager. Nous maintenons notre souhait de faire de la ratification de ce texte une priorité européenne. Il serait dommage que l'Europe, qui a permis cet accord international, soit en retard pour sa transposition.

Monsieur Pellevat, sur l'élargissement, une nouvelle méthodologie a commencé à se mettre en place en 2020, à la demande de la France. Elle permet de mieux différencier les situations et s'applique aux candidats tant actuels que futurs. Il s'agit d'accélérer le processus des pays qui font des efforts, mais aussi d'instaurer la réversibilité, en permettant la réouverture des dossiers clos quand on constate des reculs. Une telle méthode est nécessaire, car un processus d'élargissement sans perspective frustre tout le monde.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je reviens sur la question énergétique. Vous n'avez pas évoqué la piste du plafond des prix d'importation. Pouvez-vous nous en dire quelques mots ?

En outre, en ce qui concerne le fonctionnement du marché de l'électricité, où en est le découplage des prix de l'électricité et du gaz ? Il semble y avoir des frémissements d'avancée sur cette question. Quel en serait le calendrier ?

**M. Alain Cadec.** – Le Conseil européen a fait référence à la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Je me demande pourtant si cela traduit la réalité des attentes de nos concitoyens. Alors que la guerre a éclaté sur notre continent et que les prix s'envolent, j'ai du mal à croire que le champ de la majorité qualifiée au Conseil de l'Union ou le droit d'initiative du Parlement européen soient des préoccupations majeures pour eux. Or ces questions figurent en bonne place des recommandations de la Conférence et le Président de la République a même exprimé son soutien à un processus de révision des traités. Le même jour, 13 États membres ont opposé une fin de non-recevoir à ce projet, pensant, à juste titre, que beaucoup peut être fait à droit constant pour répondre aux attentes des citoyens.

Les États membres ont-ils laissé une porte ouverte à une réforme institutionnelle ou le sujet est-il clos ? Est-ce un objectif pour la France et, si oui, quel serait le contenu d'une telle réforme ?

**M. Patrice Joly.** – Je veux revenir sur la question de l'impôt sur les bénéfices des multinationales, dont le taux envisagé de 15 % permettrait de percevoir entre 50 et 60 milliards d'euros, soit entre un quart et un tiers du budget de l'Union européenne hors plan de relance. Cela constituerait une nouvelle ressource pour l'Union et contribuerait à l'équité fiscale. Le veto hongrois sur ce point est d'autant plus étonnant que le gouvernement de ce pays en a adopté le principe l'année dernière dans le cadre des travaux de l'OCDE.

L'unanimité en la matière permet donc tous les chantages. Comment peut-on élargir les questions soumises à la majorité qualifiée ? Nos concitoyens ont besoin d'une Europe forte, ayant les moyens d'agir. La présidence française n'a pas permis d'avancer sur ce sujet et de porter un coup d'arrêt aux paradis fiscaux et au *dumping* fiscal. Comment sortir de l'impasse ? Quel a été le contenu des négociations avec la Hongrie ? Quel est l'avenir de cette taxe ?

**Mme Marta de Cidrac.** – Ma question porte sur les Balkans occidentaux, car je préside le groupe d'amitié du Sénat avec cette région.

Vous avez évoqué l'octroi du statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie, geste politique fort. Néanmoins, on attendait de la présidence française un geste fort en direction des pays des Balkans occidentaux, d'autant que la nouvelle méthodologie que vous avez évoquée est censée rassurer, en raison de la réversibilité du processus. Le sommet initialement prévu avec ces pays est devenu une simple « réunion de dirigeants ».

Je le rappelle, la Serbie est candidate depuis 2012, le Monténégro depuis 2010, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo attendent une confirmation de leurs perspectives au sein de l'UE. La France n'a d'ailleurs pas ménagé ses efforts, je l'admets, pour aplanir le différend historique entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord.

Malgré l'attachement réaffirmé du Conseil européen à la perspective de ces adhésions, on a l'impression que cette région reste au milieu du gué, dans une situation qui contraste avec celles de l'Ukraine et de la Moldavie. Les peuples de ces États ont une attente forte vis-à-vis de l'UE. Comment celle-ci et la France vont-elles accélérer le processus ? Comment la Communauté politique européenne s'articulerait-elle avec l'élargissement ?

**M. Daniel Gremillet.** – Je veux revenir sur l'envolée des prix de l'énergie, qui se transmet à tous les secteurs de l'économie et met sous pression les budgets nationaux des pays endettés. Plusieurs options, plus robustes que la modeste « boîte à outils » proposée, sont sur la table. Je pense d'abord à la réforme du marché européen de l'électricité et au découplage des prix de l'électricité et du gaz *via* la révision du principe du coût marginal. Les discussions semblent avancer et la Commission doit examiner les options de substitution. Quelles sont les positions des autres pays de l'Union européenne, notamment du Nord, à ce sujet ? Si ce dispositif n'est pas révisé, quel est votre point de vue sur les autres possibilités envisagées, comme les contrats de long terme, les interconnexions, les flexibilités ou les mesures ciblées ?

On ne peut pas parler d'énergie sans évoquer le sort du nucléaire dans la taxonomie des investissements durables. Le compromis de la Commission devait s'imposer, mais l'examen de l'acte délégué par le Parlement européen semble plus difficile, puisque ses commissions des affaires économiques et du développement durable ont voté contre ce projet le 14 juin dernier. Le Parlement européen se prononcera en séance plénière le 7 juillet prochain sur cette question cruciale pour notre indépendance énergétique, notre sécurité



d'approvisionnement et notre trajectoire climatique ; quels sont les équilibres à l'œuvre au sein de cette institution, pour ce qui concerne cet acte délégué ?

**Mme Christine Lavarde.** – La présidente de la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé, le 15 juin dernier, la création d'un nouvel outil anti-fragmentation, visant à prévenir une nouvelle crise de dette souveraine au sein de la zone euro. Avec le resserrement prévu de la politique monétaire de la BCE, les écarts de taux entre pays ne refléteront pas la réalité économique des États membres. Même si cet outil ne doit être rendu public que le 21 juillet prochain, Christine Lagarde a indiqué hier : « Le nouvel instrument devra être efficace tout en étant proportionné et en incluant des dispositifs de garanties suffisants pour préserver la dynamique des États membres vers une politique budgétaire saine. »

En marge du dernier Conseil européen, y a-t-il eu des discussions entre États membres, notamment sur les réformes structurelles que les pays devront engager pour bénéficier de ce mécanisme ?

**M. Olivier Cadic.** – Chypre est devenu le premier pays de l'Union européenne en nombre de demandeurs d'asile rapporté à la population, avec un ratio de 5 %. Quelque 12 000 migrants y sont arrivés en 2021 et 9 000 y sont arrivés depuis le début de l'année ; en mai, 45 embarquements frauduleux ont été empêchés dans les deux aéroports internationaux. Le vice-président de la Commission européenne Margaritis Schinas a mis directement en cause, lors de sa visite du 18 juin dernier, l'implication des autorités de la partie occupée de l'île et de la Turquie. La responsabilité de ces dernières dans les flux migratoires qui affectent Chypre a été évoquée sans détour, pour la première fois à ce niveau. M. Schinas a indiqué que des contacts avaient été établis au plus haut niveau avec les autorités turques et avec les opérateurs aériens Pegasus et Turkish Airlines pour les inviter fermement à prendre leurs responsabilités.

Quelles sont les sanctions prévues à l'encontre des autorités turques si leurs manœuvres se poursuivent ?

**M. Clément Beaune, ministre délégué.** – Je commence par répondre à M. Houllegatte sur l'effolement des prix. Ce qui a été évoqué au G7, c'est un plafonnement destiné à éviter que la Russie ne profite, paradoxalement, des mesures de restrictions que nous prenons : du fait de la restriction de notre dépendance à l'égard de ce pays ou des arrêts de livraison qu'il nous fait subir, la rareté peut faire monter les prix et engendrer un effet net positif pour la Russie ; nous avons malheureusement constaté ce phénomène depuis le début de la guerre. Par conséquent, une piste, évoquée par les États-Unis lors du G7 et soutenue par le Président de la République, consistait à instaurer un prix plafond. Pour cela, il faudrait une forme de consortium d'acheteurs décidant ensemble d'un prix plafond sur les achats qui demeurent. À ce jour, ce mécanisme n'a pas été adopté et encore moins mis en œuvre. Il faudrait que les acheteurs soient suffisamment nombreux à se coordonner pour imposer ce plafond *de facto*.

Sur le fonctionnement du marché interne de l'électricité, nous avons engagé, mais non conclu le débat au cours de notre présidence. J'attire votre attention sur un point, Mesdames, Messieurs les sénateurs, à propos d'une telle réforme structurelle du marché : il ne faudrait pas que, au travers de cette réforme nécessaire, nous perdions l'intégration européenne elle-même. Cela implique donc de maintenir un prix unique sur les marchés de gros, dont nous bénéficions, puisque nos grands énergéticiens exportent sur le marché européen, moyennant plusieurs milliards d'euros par an. Un marché interconnecté implique

des mécanismes de prix marginal. On peut peut-être les encadrer, considérer d'autres paramètres, mais il faut à tout prix conserver l'intégration, pour éviter que chaque pays ne fixe son prix d'achat d'électricité sur les marchés de gros, ce qui casserait le marché unique. C'est d'ailleurs au travers des recettes budgétaires tirées de ces exportations que l'on peut financer les mesures de pouvoir d'achat.

En revanche, les pistes que vous évoquez, Monsieur Gremillet, et que l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a listées, sont plus accessibles et plus efficaces. Il s'agit d'abord des contrats de long terme, dont la Russie a longtemps profité, que l'on pourrait conclure notamment avec la Norvège, afin de stabiliser les prix ; nous avons abandonné ces outils au profit de marchés de court terme. Ensuite, autre réponse possible : l'interconnexion, car, plus le marché est interconnecté, plus on peut bénéficier des meilleurs prix en régime de croisière. C'est plutôt avantageux pour les pays comme la France, qui ont des prix de production inférieurs à la moyenne européenne. Enfin, il y a la possibilité de garder les outils de régulation des prix au consommateur, comme l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) ; c'est l'objet d'un combat acharné d'Agnès Pannier-Runacher, Bruno Le Maire et de moi-même. La Commission européenne avait incité les pays à démanteler ces outils de plafonnement ; ils existent toujours en France, mais l'Espagne les a abandonnés. Il faut au contraire les garder, voire les renforcer. Ce sera un débat que nous espérons pouvoir conclure d'ici à la fin de l'année 2022, sous présidence tchèque.

Monsieur Cadec, sur les réformes institutionnelles, je reconnais votre expertise pointue sur le sujet. Je suis d'accord avec vous, on ne voit aucune manifestation en Europe en faveur de réformes institutionnelles... Néanmoins, cela ne signifie pas que celles-ci n'aient pas d'intérêt ; on le voit par exemple avec la question de l'unanimité, qui bloque certaines réformes. En outre, il y a des pressions politiques fortes, notamment du Parlement européen, pour faire avancer ces questions. Bien sûr, ces réformes ne constituent pas l'alpha et l'oméga de l'agenda européen et nous n'attendons pas une hypothétique révision des traités pour avancer sur certaines questions. Du reste, l'essentiel des propositions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe portait sur des mesures ne nécessitant pas de révision des traités, comme l'instauration d'un plan de santé mentale ou d'une institution européenne capable de mener des enquêtes communes en cas de scandale agroalimentaire.

Monsieur Joly, soyons clair : il n'y a pas eu de négociation de fond avec la Hongrie sur la question fiscale, puisque ce n'est pas sur cette question que porte vraiment le blocage, qui s'apparente en réalité à une prise d'otages. Nous n'avons donc pas cherché à négocier le contenu, qui, du reste, relève de l'accord international conclu en 2021. Bruno Le Maire a fait un travail de plusieurs mois pour répondre aux interrogations de certains pays, comme Malte ou la Pologne, mais la Hongrie ne s'oppose pas réellement à cet accord fiscal, sans quoi on pourrait essayer d'y apporter une réponse. Certains évoquent l'hypothèse d'une coopération renforcée, mais cela ne me semble pas être une bonne idée, car cela reviendrait à récompenser ceux qui ne veulent pas faire l'effort qu'accomplissent des pays initialement réservés, comme l'Irlande. S'il suffit de bloquer pour être exempté, on n'enverra pas un bon signal... On doit donc continuer de travailler, tout en envisageant, par ailleurs, de réduire le champ de l'unanimité.

Madame de Cidrac, la réunion avec les Balkans occidentaux qui a eu lieu sur l'initiative de la présidence française était un signal en soi. Nous voulions montrer que nous n'oublions pas les Balkans occidentaux, malgré l'octroi du statut de candidats à l'Ukraine et à la Moldavie. Par ailleurs, nous avons relancé des coopérations concrètes, en matière d'accès aux vaccins ou en matière énergétique ; l'Allemagne a en outre émis le souhait de relancer le

processus de Berlin, qui est une enceinte de discussion et de financement consacrée aux projets d'investissements publics et privés dans cette région. Nous devons en effet nous engager non seulement *via* le processus d'adhésion, mais également au travers de coopérations sécuritaires ou économiques, pour occuper le terrain, afin d'éviter que d'autres puissances étrangères – la Chine, la Russie ou la Turquie – n'avancent trop leurs pions. Je préférerais en effet que ce soit l'Union européenne, nos entreprises, nos agences de développement et nos investisseurs publics qui soient présents.

Cela dit, bien sûr, la question de l'élargissement compte. Nous devons répéter à ces pays qu'ils entreront dans l'Union européenne, en précisant qu'ils peuvent le faire plus vite en accélérant les réformes, notamment en matière d'État de droit. La présidence tchèque a le projet de réunir un véritable sommet avec les chefs d'État ou de gouvernement de ces États.

Monsieur Gremillet, sur la taxonomie des investissements durables et l'acte délégué en cours d'examen au Parlement européen, je ne peux pas préjuger du résultat du vote ; le véritable rendez-vous, c'est effectivement la plénière du 6 juillet prochain, non le vote en commission. Les États membres, y compris la France, soutiennent largement cette taxonomie, laquelle est, de notre point de vue, un compromis qui n'est pas parfait, mais qui préserve l'essentiel, notamment pour ce qui concerne le libre choix en matière nucléaire. Nous souhaitons donc qu'elle soit adoptée.

Madame Lavarde, sur la fragmentation et le nouveau mécanisme, je suis comme vous : j'attends de voir ce que proposera la BCE. Ce sujet sera discuté au sein du Conseil des ministres de l'économie et des finances (Écofin), mais l'outil appartient exclusivement à la BCE ; il s'agit de moduler les achats de titres souverains par la banque centrale pour tenir compte des situations nationales en matière d'inflation, de finances publiques ou de compétitivité. Mme Lagarde est en effet attentive à la fragmentation de la zone euro, car les situations énergétiques, donc d'inflation, varient beaucoup d'un pays à l'autre. Nous en saurons plus le 21 juillet.

Je précise toutefois que nous devons faire attention à ne pas plaquer les mêmes politiques budgétaires ou monétaires que les autres puissances, comme les États-Unis d'Amérique. Ce pays est moins concerné par les conséquences de l'agression russe et de la guerre en Ukraine que nous. Il est dans une situation de quasi-surchauffe économique, ce qui n'est pas notre cas : nous avons une inflation importée, liée à la guerre. Cela n'appelle pas les mêmes réponses.

Sur les questions migratoires, Monsieur Cadic, Chypre a effectivement le plus haut niveau d'accueil de migrants rapporté à sa population. Nous lui devons donc la solidarité et 18 États membres ainsi que 3 États associés à l'espace Schengen sont déjà engagés dans un mécanisme de solidarité d'accueil, de relocalisation ou de financement ; ce mécanisme bénéficiera à Chypre. Quant à l'action de la Turquie, il n'est pas à ce stade question de sanctions, mais les propos du vice-président Schinas étaient bienvenus. Il fallait caractériser la situation et nous savons que, si une partie de la pression migratoire subie par Chypre est liée à sa position géographique, une autre partie provient de la politique turque *via* la zone nord de Chypre. Cela fait partie des pressions que nous adressons à la Turquie, car nous avons de fortes préoccupations sur les événements qui se déroulent en Méditerranée orientale.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur le ministre, merci de votre précision habituelle. Nous serons amenés à nous revoir prochainement en séance publique, lors d'un débat sur le bilan de la présidence française de l'Union européenne.

**M. Clément Beaune, ministre délégué.** – J’y participerai avec plaisir.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*Jeudi 7 juillet 2022*

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président -

## **Institutions européennes**

### **Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne du 1er janvier au 30 juin 2022 – Communication de M. Jean-François Rapin**

**M. Alain Cadec, président.** – Mes chers collègues, M. Jean-François Rapin me prie de vous demander de bien vouloir excuser son absence ce matin. Il accompagne le président Larcher en déplacement et leur départ intervient finalement trop tôt aujourd'hui pour lui permettre de présider notre réunion de commission. Il m'a donc demandé de le suppléer et, en premier lieu, de vous présenter la communication qu'il avait préparée pour dresser le bilan de la présidence française de l'Union européenne qui s'est achevée le 30 juin dernier. J'aurai sur ce sujet l'occasion de m'exprimer à titre personnel mardi prochain en séance plénière.

Le Gouvernement tire évidemment un bilan très positif de la présidence française qui s'est déroulée au premier semestre 2022, malgré – nous l'avions déjà déploré – la concomitance d'échéances électorales importantes pour notre pays. C'était un choix délibéré du Président de la République que de ne pas demander de report. Il faut pourtant reconnaître que, même si des accords ont été trouvés au Conseil jusqu'aux derniers jours de juin sous l'impulsion des fonctionnaires français, ce fut de fait, du point de vue politique, une présidence accélérée, voire tronquée. La France a d'ailleurs manqué de temps pour convaincre ses partenaires sur certains projets législatifs, notamment le financement des partis politiques européens et la transparence de la publicité politique, dont le Président de la République voulait faire une priorité afin de renforcer la démocratie en Europe et sur lesquels notre commission avait dû se positionner en urgence avant la suspension des travaux parlementaires.

Il reste que, dans l'ensemble, les grands dossiers européens ont indéniablement avancé sous la présidence française ; le Gouvernement ne manque d'ailleurs pas de s'en vanter. Mais il nous revient de gratter un peu derrière ce vernis de façade : les avancées enregistrées ce semestre tiennent autant, voire plus, à la Commission européenne qu'aux efforts français : c'est la Commission qui a donné le tempo, elle a suivi son programme de travail et publié les textes annoncés aux dates prévues. Quant au Conseil, il faut souligner que la voilure de la présidence française était réduite en 2022 par rapport à 2008 : d'une part, le Conseil européen n'était pas cette fois-ci présidé par la France, puisque celui-ci a dorénavant un président permanent, actuellement M. Charles Michel ; d'autre part, le Conseil n'était pas non plus présidé par la France dans sa formation Affaires étrangères, puisque cette présidence est désormais assumée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, aujourd'hui M. Josep Borrell. On ne doit pas pour autant négliger les réels efforts qu'a fournis la France, qui présidait les dix autres formations du Conseil, pour y favoriser l'obtention de compromis.

Avant de parler du fond, je veux émettre une réserve d'ordre général : dans le bilan élogieux que le Gouvernement dresse de ce semestre, il revendique pêle-mêle comme des avancées françaises aussi bien des accords politiques trouvés au Conseil que le simple

lancement d'initiatives dont l'aboutissement est très loin d'être acquis ; le poids du Parlement européen lors des trilogues délicats qui s'annoncent pour finaliser certains textes emblématiques est aussi passé sous silence.

Sur le fond, la présidence française fut à nouveau, comme en 2008 avec la crise financière, bouleversée par une crise d'envergure, cette fois-ci géostratégique : l'agression russe contre l'Ukraine. L'Union européenne s'est naturellement mobilisée pour y réagir ; de fait, cette réponse a été le point focal des deux derniers tiers de la présidence française. La France n'a pas failli à sa mission, parvenant à maintenir l'unité des États membres et à faire adopter le déploiement rapide d'une aide militaire à l'Ukraine, six paquets de sanctions envers la Russie, une protection temporaire et une aide humanitaire pour l'accueil de 5 millions de réfugiés ukrainiens, comme le président Rappin a pu le constater en Slovaquie et en Pologne au mois de mai, ou encore une réorientation de l'approvisionnement énergétique de l'Europe.

Comment la crise ukrainienne a-t-elle interféré avec les priorités de la présidence française ? On peut en dernière analyse considérer qu'elle a plutôt servi l'ambition française d'amener l'Europe à se penser comme puissance, en fournissant des arguments en faveur de l'impératif de souveraineté stratégique pour lequel la France plaide depuis longtemps, mais que certains États membres refusaient d'entendre.

De fait, des progrès importants ont été accomplis sur la voie de la souveraineté stratégique, mais il nous revient d'en révéler les zones d'ombre. Certes, en matière de défense, l'Europe est enfin sortie de la naïveté : l'activation de la facilité européenne pour la paix en soutien à l'Ukraine, l'adoption de la boussole stratégique, avec le projet de création d'une capacité de déploiement rapide, le soutien des États membres réunis à Versailles à un renforcement des investissements européens en matière de défense, toutes ces étapes assurément décisives sont mises en avant par le Gouvernement. Néanmoins, il ne faut pas occulter que le retour en force de l'OTAN et le rééquipement militaire accéléré des États membres profitent surtout aux États-Unis. Le discours sur l'Europe de la défense s'en trouve décrédibilisé ; dans les faits, l'achat d'équipements américains par la Pologne, la Roumanie, ou même l'Allemagne place l'Europe dans une dépendance nouvelle envers les États-Unis pour plusieurs décennies et rien ne garantit que l'effort d'investissement européen annoncé en matière de défense profitera à l'industrie militaire européenne et en particulier française.

Deuxième volet de souveraineté brutalement devenu prioritaire : la souveraineté énergétique. Sur ce plan, le semestre de présidence française a donné lieu à une réorientation des approvisionnements européens, avec l'interdiction des importations de charbon et pétrole russes, à l'adoption d'un règlement sur les réserves stratégiques de gaz prévoyant la constitution de stocks pour l'hiver et un partage solidaire des installations de stockage, et à de nouvelles propositions législatives visant à accélérer le développement des énergies renouvelables. Cela ne suffira cependant pas à rendre l'Europe souveraine en matière énergétique, et pourrait même la faire entrer dans de nouvelles dépendances vis-à-vis de fournisseurs alternatifs d'énergie fossile, mais aussi de la Chine, dont l'Europe a besoin pour s'équiper en batteries électriques et en panneaux photovoltaïques si elle veut atteindre ses objectifs climatiques.

En matière spatiale, le volontarisme de la présidence française a permis, après seulement quatre mois de négociations, de trouver un accord sur la proposition de règlement visant à mettre en place une constellation de connectivité sécurisée européenne. C'est un élément important de souveraineté, mais, là aussi, il ne faudrait pas céder au triomphalisme : il y a encore un long chemin à parcourir, technologique et financier, et nous espérons que

notre lanceur Ariane 6, dans le cadre de la préférence européenne, pourra être prêt et disponible pour la mise en place de la constellation.

Autre avancée valorisée par le Gouvernement : les nouveaux outils de régulation au service de la souveraineté numérique. La présidence française peut se targuer de l'accord obtenu en trilogue sur une législation sur les services numériques, le *Digital Services Act* (DSA), qui crée un cadre européen commun pour retirer d'internet les propos ou produits illicites et préjudiciables et qui interdit la publicité ciblée sur des données personnelles sensibles. L'accord obtenu sur le *Digital Markets Act* (DMA), qui régule les marchés numériques, est aussi une bonne nouvelle si l'on veut freiner la domination des grandes plateformes, devenues de véritables contrôleurs d'accès. Mais au plan industriel, ne rêvons pas ! Ainsi, il n'est pas dit que le *European Chips Act* permettra d'augmenter la production européenne de puces : l'effort financier européen pourrait là encore bénéficier à des entreprises étrangères. En outre, le développement d'écosystèmes industriels européens reste entravé par le *statu quo* des règles de concurrence européenne, qui empêchent toujours les concentrations nécessaires à l'émergence de champions européens.

Il faut néanmoins saluer le progrès que représente pour la souveraineté économique européenne l'adoption, après dix ans de négociations, du règlement destiné à assurer la réciprocité dans l'accès aux marchés publics et la prochaine finalisation de l'outil de lutte contre les subventions étrangères qui rendent les entreprises d'États tiers plus concurrentielles que nos entreprises soumises aux règles européennes en matière d'aides d'État.

Malgré ces progrès, un pan entier de notre souveraineté économique reste négligé : la souveraineté alimentaire. Ce sujet est le grand absent du panégyrique du Gouvernement sur son semestre de présidence : on n'y trouve aucune allusion à l'enjeu agricole. En dépit de nos demandes répétées, en dépit des électrochocs du covid, puis de la guerre en Ukraine, la nouvelle politique agricole commune délaisse les objectifs de production ; la priorité reste donnée à son verdissement, malgré le spectre d'une pénurie alimentaire mondiale. Seules les règles de jachère ont été suspendues, et non le volet agricole du *Green Deal*. Cela fait partie des angles morts de la présidence française. J'ajouterai à cela l'inquiétude que provoque l'annonce par l'Union européenne, trois jours après la fin de la présidence française, de la prochaine conclusion d'un accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande.

Je ne saurais être exhaustif, mais je veux déplorer les autres lacunes les plus importantes de cette présidence. D'abord, la France a perdu la direction de l'agence la plus puissante de l'Union européenne, Frontex. Je ne reviendrai pas sur les conditions de la démission de son directeur exécutif, mais je veux ici dénoncer la passivité du Gouvernement : il se flatte d'avoir désembourbé les négociations sur le projet de pacte asile-migration grâce à une approche graduelle – dégel qui tient aussi à l'afflux de réfugiés ukrainiens, qui a changé le contexte des négociations –, mais il n'a pas ouvertement pris parti pour affirmer que la mission de Frontex est de surveiller les frontières extérieures dans le respect des droits fondamentaux et non de contrôler le respect par les États membres des droits fondamentaux, ce à quoi une autre agence européenne se consacre déjà.

Un deuxième enjeu me semble avoir été négligé par la présidence française : l'avenir de la zone euro. Le débat attendu sur l'évolution du pacte de stabilité et de croissance n'a pas eu lieu. Surtout, alors que les dettes publiques ont été creusées par la crise sanitaire et que les taux d'intérêt remontent pour contrecarrer la flambée inflationniste, les écarts de taux

obligataires vont nécessairement s'accroître, menaçant la cohésion de la zone euro. En outre, aucun progrès substantiel n'a été enregistré en matière d'union bancaire, dont le troisième pilier – la garantie des dépôts – fait cruellement défaut, ni en matière d'union des marchés de capitaux. On peut aussi s'inquiéter de la crédibilité de l'Union sur les marchés, dès lors que les nouvelles ressources propres destinées à rembourser le plan de relance européen restent très floues. Même la taxe carbone aux frontières, dont la France revendique d'avoir obtenu la création, reste à finaliser.

Troisième sujet délaissé par la présidence française, alors que c'était l'une de ses trois priorités affichées : le sentiment d'appartenance. Ce sujet de long terme n'a pas été suffisamment investi, alors qu'il conditionne l'avenir de l'Union. L'élargissement accéléré que celle-ci s'apprête à vivre sous la pression du conflit ukrainien rend pourtant vital un renouvellement de son fonctionnement, de manière à favoriser l'appropriation citoyenne du projet européen, notamment par la jeunesse. La proposition de « communauté politique européenne » a été avancée *in extremis* par le Président de la République et à peine débattue au Conseil européen ; elle ne résoudrait pas, de toute façon, le défi fondamental de la démocratisation de l'Union européenne et élude la contribution que les parlements nationaux pourraient apporter en ce domaine. La Conférence sur l'avenir de l'Europe qui s'est achevée le 9 mai aurait pu permettre de dessiner des pistes d'avenir pour rendre l'Union capable de supporter de nouveaux élargissements, mais elle ne l'a pas fait. Son calendrier contraint l'en a sans doute empêchée ; il a surtout créé une nouvelle confusion chez nos concitoyens, qui ont peine à distinguer cette conférence de la présidence française de l'Union européenne. Ce chantier de long terme reste donc devant nous. Espérons qu'il sera mené par nos successeurs tchèques !



## **Institutions européennes**

### **Audition de S.E.M. Michal Fleischmann, Ambassadeur de la République tchèque en France, sur les priorités de la présidence tchèque du Conseil de l'Union européenne**

**M. Alain Cadec, président.** – Nous recevons à présent l'ambassadeur de la République tchèque en France, Son Excellence M. Michal Fleischmann. Merci, monsieur l'ambassadeur, d'avoir accepté de venir ce matin présenter devant notre commission les priorités de votre pays, qui prend le relais du nôtre à la présidence du Conseil de l'Union européenne.

Il nous intéressera de voir quels axes la présidence tchèque entend poursuivre et, notamment, si elle sera à même de combler les lacunes que j'ai pu pointer en tirant le bilan de la présidence française, s'agissant de la souveraineté alimentaire de l'Union européenne, de l'enjeu migratoire, de l'avenir de la zone euro, ou encore de l'appropriation citoyenne du projet européen.

**S.E.M. Michal Fleischmann, ambassadeur de la République tchèque en France.** – La République tchèque a remplacé la France à la présidence du Conseil de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> juillet dernier, dans un contexte très grave. C'est la deuxième fois que mon pays assure cette présidence.

Je veux commencer mon propos par un aperçu historique : l'histoire offre des enseignements, mais elle a aussi des retombées sur toutes les présidences. En 1996, lors de la remise du prix Charlemagne, le président de la République tchèque, Vaclav Havel, s'est penché sur l'avenir de notre continent dans un discours intitulé « L'Europe comme mission ». Il s'y appuyait sur la phrase de Hegel : « C'est au crépuscule que la chouette de Minerve prend son envol », pour souligner qu'il faut se rendre compte des leçons du passé pour mieux aborder notre avenir. On n'apprend la réalité des choses qu'après les avoir achevées, toujours un peu trop tard. Dans le contexte international d'alors, très favorable aux démocraties occidentales, Havel invitait les Européens à redécouvrir leur conscience et à assumer la responsabilité des défis environnementaux, sociaux et économiques. Il ne s'agissait pas pour l'Europe de retrouver son rôle de chef d'orchestre universel ou d'imposer ses valeurs au reste du monde : elle devait plutôt servir d'inspiration et d'exemple.

L'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie a radicalement modifié la situation géopolitique de notre continent. L'Europe a découvert une crise provoquée par des menaces extérieures auxquelles elle ne s'attendait pas. Elle a réagi de manière impressionnante, rapide, efficace et unie, à la surprise de certains observateurs, voire du chef du Kremlin.

L'unité européenne n'est pas une unanimité autoritaire ; elle se trouve dans la diversité d'un débat polyphonique guidé par des valeurs communes qui tend vers le consensus. On constate que la culture du dialogue politique forgée par des décennies de travail en commun se trouve être un élément fort du projet européen et non l'une de ses faiblesses.

L'agression brutale aux frontières orientales de notre communauté nous a également montré que nous devons trouver le courage de réviser bon nombre de nos approches et de nos présupposés. C'est pourquoi nous interprétons la devise « L'Europe

comme mission », choisie par la Tchéquie pour sa présidence, comme un appel à mener une réflexion commune, mais surtout à la responsabilité et à une action résolue fondée sur les valeurs. Si nous voulons être à la hauteur de ce moment historique, il nous faut repenser, reconstruire et renforcer l'Europe, comme Vaclav Havel nous y invitait.

La réflexion commune sur les défis européens doit donc trouver le plus rapidement possible une traduction politique qui garantisse la sécurité et la paix sur notre continent et guide l'Union dans la poursuite de ses objectifs de long terme, comme les transitions écologique et numérique. Ainsi, on fera face à la crise actuelle en matière de sécurité énergétique et d'aide humanitaire, et l'on résoudra les questions économiques et sociales engendrées par la pandémie et exacerbées par l'agression russe.

L'objectif général de la présidence tchèque est de créer des conditions propices à la sécurité et à la prospérité de l'Union européenne en s'appuyant sur les valeurs de liberté, de justice sociale, de démocratie, d'État de droit et de responsabilité environnementale. L'UE doit s'attacher à assurer la sécurité du continent, avec l'OTAN, et à garantir la résilience stratégique et la compétitivité de l'économie européenne. Aux côtés des États-Unis et d'autres États démocratiques, elle doit devenir une base solide pour une communauté stratégique défendant les valeurs fondamentales, les droits de l'Homme, le mode de vie libre et la démocratie libérale.

Pour atteindre cet objectif, la République tchèque a identifié cinq domaines prioritaires pour sa présidence du Conseil de l'Union européenne, tous liés au contexte actuel.

Le premier thème dont nous souhaitons la discussion à l'échelle européenne est la gestion de la crise des réfugiés et la préparation de la reconstruction de l'Ukraine. Notre présidence soutiendra les efforts déployés par l'UE pour défendre la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, y compris le renforcement des sanctions. Le soutien politique et militaire de l'Union et de ses États membres à l'Ukraine est dans l'intérêt vital de l'Union. Nous sommes donc très heureux de l'octroi du statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie.

L'agression russe a provoqué la plus grave crise de réfugiés en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. L'UE doit prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à cette vague, constituée largement de femmes et d'enfants fuyant la guerre. Il faut mobiliser toutes les ressources et l'expertise disponibles et les utiliser de manière coordonnée, selon les principes de solidarité, d'efficacité et de flexibilité. La Tchéquie accueille 370 000 réfugiés, soit 3,7 % de sa population, une proportion énorme, quoique bien moindre qu'en Pologne. Les Tchèques parviennent à bien s'en occuper : plus de 25 % des adultes réfugiés ont trouvé du travail et tous les enfants sont scolarisés. L'accent sera mis, avec la Commission, sur des transferts souples de fonds et la mise en place des structures nécessaires pour aider les États membres et les organisations civiles les plus touchées. La priorité sera la protection des enfants et leur accès à l'éducation. La participation des femmes au marché du travail nécessitera des capacités d'accueil suffisantes pour les petits enfants et les activités extrascolaires. La coordination en matière de soins sera aussi une priorité importante. Notre présidence recherchera une coopération européenne solidaire et efficace pour que l'intégration de long terme des réfugiés ukrainiens dans les États membres de l'UE soit couronnée de succès.

Une autre tâche importante de la présidence tchèque consistera à reconstruire l'Ukraine après la guerre, que nous espérons rapidement terminée. Nous mettons l'accent sur le rétablissement des infrastructures critiques, la fourniture des services essentiels, le

renforcement de la résilience et la stabilisation de l'économie ukrainienne. Certains pas ont été faits dans ce sens à Lugano ; une réflexion est en cours pour répartir les secteurs d'aide économique entre les États membres en fonction de leurs compétences. Une coopération étroite de l'UE avec l'Ukraine sera essentielle, ainsi que la mise à disposition de tous les fonds nécessaires provenant de tout le monde libre.

Le deuxième thème de notre présidence est également lié à l'invasion russe : il concerne la nécessaire sécurité énergétique de l'Union européenne. Celle-ci ne peut pas dépendre de pays qui menacent directement sa sécurité, au premier rang desquels la Russie. Notre présidence se penchera sur ces questions, qui ont pris une place prépondérante dans le cadre de la transition énergétique, et agira pour une mise en place rapide de l'initiative REPowerEU.

La diversification des sources d'énergie, les économies d'énergie et l'accélération de la transition vers les sources faiblement émettrices et renouvelables participent à la sécurité énergétique. Nous entendons travailler à la mise en œuvre de la régulation des stocks de gaz et encourager les achats groupés sur une base de volontariat, afin de bénéficier d'effets de levier similaires à ceux que l'UE a utilisés pour l'achat de vaccins. La décarbonation de l'industrie européenne et le passage du gaz naturel à l'hydrogène nécessiteront la mise en place de plans très ambitieux de développement des infrastructures, du stockage et des terminaux pour l'hydrogène. Le paquet « *Fit for 55* » constitue la base de la politique de décarbonation de l'Union.

Notre présidence accordera la priorité à l'objectif principal de court terme : l'élimination de la dépendance européenne à l'égard des combustibles fossiles russes. Elle s'intéressera également à l'efficacité énergétique et à l'utilisation des énergies renouvelables, ainsi qu'au développement des structures permettant de renforcer la résilience énergétique dans son ensemble. Nous affirmerons aussi le rôle de l'énergie nucléaire pour la sécurité énergétique et l'atteinte des objectifs climatiques de l'Union et de tous ses membres. Hier, à Strasbourg, un grand pas a été fait : l'inclusion de l'énergie nucléaire dans la taxonomie verte européenne. Nous remercions la France d'avoir été au cœur de ce combat, d'importance également vitale pour un pays comme le nôtre, dépourvu de ressources fossiles et trop petit pour l'énergie éolienne. Dans le domaine des transports, la présidence tchèque se focalisera sur la réduction des émissions par la promotion de modes de transport respectueux de l'environnement et des infrastructures pour les carburants de substitution. Elle se concentrera également sur le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), afin de faciliter les flux entre les États, tout en favorisant la décarbonation – il y a des pays qui sont insuffisamment reliés aux autres et il faut y remédier.

La présidence tchèque se penchera également sur la mise en avant d'une combinaison appropriée d'instruments permettant de réduire les conséquences sociales et économiques néfastes de la hausse des prix de l'énergie. La transition vers la neutralité carbone doit s'accompagner de mesures sociales efficaces, comme la promotion des économies d'énergie par les ménages. En République tchèque, l'inflation sera cette année de 13,5 %, mais les prix de l'énergie auront augmenté de 16 % – cette hausse énorme met en danger la vie des entreprises et plonge les ménages dans les difficultés.

Troisième priorité : renforcer la capacité de défense de l'Europe, et la sécurité du cyberspace. Compte tenu de l'instabilité croissante à l'échelle mondiale, la présidence tchèque se concentrera sur le renforcement de la sécurité et des capacités de défense, notamment en partenariat avec l'OTAN. L'accent sera mis spécifiquement sur le soutien à la

mise en œuvre des tâches clés identifiées dans le cadre de la « boussole stratégique ». Le logo de la présidence tchèque, avec les aiguilles d'une boussole aux couleurs de tous les drapeaux des États membres de l'Union, témoigne de notre attachement à ce symbole.

Il est essentiel de développer une coopération à long terme sur les systèmes militaires stratégiques. Outre la mise en place des capacités existantes, y compris des capacités de soutien qui s'appuient sur les technologies existantes, la présidence tchèque se focalisera sur la coopération et les investissements visant à réduire la dépendance technologique, en particulier en ce qui concerne les nouvelles technologies disruptives, et sur le renforcement de la résilience des chaînes de valeurs critiques nécessaires à ces technologies. Il est également essentiel de renforcer la base industrielle de technologie et de défense au sein de l'Union européenne.

La présidence tchèque se penchera en même temps sur les cybermenaces et le contexte géopolitique des nouvelles technologies, notamment dans l'espace. Elle mettra également l'accent sur le développement rapide de la boîte à outils hybride, la lutte contre la désinformation et la sécurité du cyberspace. La présidence tchèque accordera une attention particulière à la cybersécurité des institutions et agences de l'Union ainsi qu'à la connectivité spatiale sécurisée à l'échelle mondiale.

Quatrième priorité : assurer la résilience stratégique de l'économie européenne, confrontée à un choc inflationniste et aux incertitudes sur les marchés provoquées par la pandémie et l'agression russe contre l'Ukraine, lesquelles ont aussi révélé la fragilité des chaînes d'approvisionnement mondiales.

L'invasion russe a provoqué la plus grande perturbation des marchés des produits de base des cinquante dernières années. L'Union doit réduire considérablement sa dépendance à l'égard des régimes hostiles ou instables, mais sans pour autant rechercher une autosuffisance totale. Elle doit encourager la compétitivité technologique sur la base de ses propres capacités de production, tout en approfondissant le libre-échange avec les États démocratiques dans le monde. De l'alimentation aux produits pharmaceutiques et aux puces semi-conducteurs, il convient de comprendre en détail les chaînes d'approvisionnement et leurs vulnérabilités pour renforcer leur résilience. Nous devons garantir aux entreprises européennes la disponibilité de matières premières et de composants stratégiques.

La présidence tchèque souhaite accélérer la signature d'accords commerciaux avec les États démocratiques et approfondir la coopération en matière de technologies entre l'Union européenne et les États-Unis, dans le cadre du Conseil du commerce et des technologies (TTC). La politique d'investissement de l'Union européenne, en particulier la politique de cohésion, jouera un rôle crucial pour renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement.

L'accélération de la numérisation et de l'automatisation de l'industrie européenne permettra d'accroître notre compétitivité. Une économie circulaire plus efficace contribuera à réduire les besoins d'importation de matières premières. La manière dont seront mises en œuvre les transitions verte et numérique doit favoriser la convergence vers les régions les plus développées. Il faut également soutenir le développement des compétences des Européens. Enfin, il faudra approfondir encore et encore le marché intérieur, en particulier dans le domaine des services et de l'économie numérique, tout en améliorant le climat des affaires et en soutenant la science, la recherche et l'innovation.

La présidence tchèque mettra l'accent sur le développement d'un outil paneuropéen permettant d'établir l'identité du citoyen de manière sûre et fiable, le portefeuille européen d'identité numérique, et sur la création d'un marché des données efficace et équitable.

Dernier point : la résilience des institutions démocratiques – j'aurais pu commencer par là, car c'est la base de tout. L'agression russe nous a rappelé avec un sentiment d'urgence que la prospérité à long terme de l'Europe repose sur des mécanismes démocratiques qui doivent être en état de fonctionner. La présidence tchèque s'attachera donc au renforcement de la résilience des institutions qui jouent un rôle essentiel dans le maintien et le développement des valeurs de la démocratie et de l'État de droit dans l'Union européenne, comme le financement transparent des partis politiques ou l'indépendance des médias de masse. La conférence sur l'avenir de l'Europe a créé un espace unique pour les citoyens, en particulier pour les jeunes – or nous sommes dans l'année de la jeunesse. Nous devons débattre de l'avenir de l'Europe et donner une impulsion au futur politique de l'Union. La présidence tchèque cherchera à poursuivre ce débat, à améliorer le dialogue avec les jeunes et à promouvoir leur participation aux processus politiques.

La présidence tchèque se penchera également sur le renforcement des libertés et des valeurs européennes hors ligne et en ligne, l'alignement des conditions pour les entreprises européennes et non européennes, notamment en ce qui concerne leur impact sur le climat, ainsi que leur respect des droits de l'Homme pour le développement d'échanges commerciaux sur les marchés ouverts. De concert avec d'autres États démocratiques, la présidence tchèque travaillera à ce que les libertés et les droits fondamentaux soient respectés dans l'environnement numérique et à ce que les normes mondiales s'appuient sur une approche centrée sur l'humain. Dans certaines technologies telles que l'intelligence artificielle, l'Union européenne est à l'avant-garde et peut donc promouvoir ses normes au niveau mondial.

La présidence tchèque souhaite également renforcer la transparence des cryptomonnaies et réduire les risques d'abus. Elle mettra en œuvre un plan d'action européen en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie en utilisant des instruments tels que les régimes de sanctions. Elle renforcera les capacités de soutien à la société civile et aux médias indépendants ainsi que l'aide à la résilience des pays partenaires face aux cybermenaces et aux menaces hybrides.

Les priorités de la présidence tchèque s'inscrivent pleinement dans l'actualité, car il y a danger. L'Union européenne ne doit pas avoir d'autres buts que d'arrêter la guerre en Ukraine et de poser les jalons d'une nouvelle Union plus forte. C'est en se basant sur son unité, sa capacité à réagir ensemble, à se coordonner, à trouver des consensus – ce qu'elle sait faire le mieux – qu'elle pourra servir d'exemple pour les démocraties en devenir. La République tchèque, reprenant les thèmes de Vaclav Havel – repenser, reconstruire, renforcer l'Europe – se donne comme mission d'apporter à l'Europe le renforcement de ses valeurs.

**M. Alain Cadec, président.** – Merci beaucoup, monsieur l'ambassadeur, pour cette présentation des ambitions de la présidence tchèque – comme le disait Vaclav Havel, il faut avoir des ambitions hautes pour agir.

Beaucoup de paroles sont prononcées sur la reconstruction de l'Ukraine, alors que le pays est encore en pleine guerre. On parle même d'un coût de 450 milliards de dollars. Sans

doute faut-il commencer à prévoir cette reconstruction, mais la priorité du moment n'est-elle pas d'abord l'arrêt de la guerre ?

Conforme à la réputation libre-échangiste de votre pays, vous avez évoqué l'accélération de la signature d'accords commerciaux avec des pays tiers. Les Français, qui ont eu des expériences douloureuses – je pense aux accords avec le Mercosur, avec la Nouvelle-Zélande ou au *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) avec le Canada – sont beaucoup plus réservés.

**Mme Laurence Harribey.** – C'est toujours avec émotion que nous évoquons Vaclav Havel, qui a marqué nos mémoires. Reprendre ses mots comme devise de votre présidence est un très beau symbole !

Vous dites que vos priorités sont inscrites dans l'actualité, parce qu'il y a danger ; elles repositionnent effectivement l'Europe dans sa dimension diplomatique et politique. Mais il ne faut pas oublier que l'Europe est aussi un marché unique et connaît des difficultés sociales.

Les élections en France ont plutôt réussi à des partis eurosceptiques, ou du moins qui remettent en cause l'évolution de l'Europe. Il y a urgence à montrer que l'Europe peut être autre chose qu'un marché unique. Même si vous avez parlé de résilience de l'économie et des institutions démocratiques, je m'étonne que cette dimension sociale ne figure pas dans vos cinq priorités. Des textes sont d'ailleurs en préparation dans ce domaine, notamment une directive sur les travailleurs de plateformes, et je sais que vous avez joué un rôle important dans ce processus.

Pascale Gruny et moi travaillons aussi à un rapport sur l'Europe du médicament. Un paquet de textes est en préparation à la Commission, à la suite de la communication de novembre 2020 sur la stratégie pharmaceutique. Nous serions heureuses d'approfondir cette question avec vous dans le cadre de la présidence tchèque.

**Mme Marta de Cidrac.** – Le paquet consacré à l'économie circulaire a été peu évoqué par la présidence française, pour ne pas dire pas du tout, alors qu'il a été présenté au printemps par la Commission. Il rassemble des textes ambitieux qui pourraient rendre l'Union moins linéaire – objectif d'autant plus souhaitable que cela pourrait éviter les pénuries.

Quelle est l'ambition de votre présidence sur ce paquet législatif ? Avez-vous fixé un calendrier de discussion autour du sujet de l'économie circulaire ?

**S.E.M. Michal Fleischmann.** – Sur la reconstruction de l'Ukraine, notre idée est qu'il faut dire aux Ukrainiens : il y aura un coût, certes, mais nous sommes là, nous sommes prêts à vous aider. Nous devons aider l'Ukraine en guerre, mais aussi anticiper ce qui se passera après et l'assurer que nous accompagnerons sa reconstruction et son chemin vers l'intégration dans l'Union d'ici huit ou dix ans peut-être.

J'ai très bien connu Vaclav Havel personnellement. Nous évoquions souvent la nécessité de fixer des buts ambitieux en politique...

J'ai entendu en France, y compris au plus haut niveau, exprimer l'idée que le libre-échange, c'est terminé. Nous ne le pensons pas. Nous pensons que le libre-échange est toujours une nécessité. Bien sûr, il faut le développer avec les pays démocratiques, proches des valeurs européennes, et non avec des pays qui se déclarent ouvertement nos ennemis.

Oui, il faut réguler le marché intérieur. Chaque pays a son histoire. La République tchèque est un pays minier, dont l'industrie a été abandonnée sous le communisme. Il nous faut la reconstruire. Chaque pays a ses atouts et ses fragilités ; il faut trouver une répartition équilibrée.

La question sociale est importante. De ce point de vue, l'accord trouvé sur le salaire minimum, tout en s'adaptant aux situations des différents pays, assure à tous la possibilité de vivre dignement.

Vous m'interrogez sur l'Europe des médicaments. La République tchèque n'est pas une puissance pharmaceutique, à la différence de la France.

**Mme Laurence Harribey.** – Tout est relatif !

**S.E.M. Michal Fleischmann.** – Certes, nous avons vu avec la pandémie que même la France ne pouvait se passer des importations. Il faut investir dans la recherche et dans l'industrie pharmaceutique pour que cela cesse. Mais je connais la puissance de l'industrie pharmaceutique française, qui n'emploie pas moins de 15 000 personnes en République tchèque.

Je ne peux malheureusement pas vous répondre précisément sur le paquet consacré à l'économie circulaire. Je regarderai cela de plus près et vous enverrai un mémo documenté sur cette question.

**M. Claude Kern.** – Le contexte de cette présidence est très particulier. Comme Laurence Harribey, je pense qu'il y a urgence à agir face aux eurosceptiques. Nous, Européens convaincus, n'arrivons pas à « vendre » l'Europe, que les eurosceptiques présentent toujours comme un censeur, un empêqueur de tourner en rond.

Je partage vos objectifs d'une industrie décarbonée grâce au nucléaire.

L'Ukraine et la Moldavie sont désormais officiellement candidates à l'adhésion ; un troisième pays avait aussi posé sa candidature, la Géorgie, qui est en grande difficulté à cause de la situation en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Pensez-vous qu'il puisse y avoir une issue favorable à sa candidature ?

**M. Didier Marie.** – Merci de vos propos et des priorités que vous avez définies pour cette présidence. J'ai trois séries de questions à vous poser.

La première porte sur le sujet principal que vous avez évoqué, à savoir l'Ukraine, la crise des réfugiés et la reconstruction de ce pays. L'Union européenne a accordé un statut de protection temporaire aux réfugiés ukrainiens, donc, par définition, pour une durée limitée. Or l'Europe est aujourd'hui en panne en matière d'asile et d'immigration. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de réexaminer ce statut pour permettre aux Ukrainiens qui ne souhaiteraient pas retourner dans leur pays, y compris à la fin de la guerre, de rester dans les pays d'accueil ? Envisagez-vous, dans le cadre de votre présidence, de relancer les discussions sur le paquet asile et immigration ? Si oui, comment allez-vous le faire ?

Deuxième série de questions : nous sortons de la présidence française, un certain nombre de dossiers sont engagés, mais n'ont pas encore abouti. Je pense, notamment, au paquet climat ; nous avons obtenu un accord de principe, mais le trilogue doit être engagé. Le fonds social pour le climat a fait l'objet d'un arbitrage qui, personnellement, ne me satisfait

pas : 72 milliards d'euros étaient prévus pour accompagner les publics les plus fragiles face à la transition écologique et énergétique, mais ce montant a été ramené à 59 milliards. Or cette somme provient pour beaucoup de fonds qui existent déjà et ont simplement été redéployés pour l'occasion. Envisagez-vous de relancer des discussions sur le fonds social pour le climat afin de le conforter ?

Autre dossier, la France a également engagé des négociations au sujet de la taxe internationale sur les bénéfices des grandes entreprises, fixée à 15 %, après un accord trouvé au niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce projet d'accord européen s'est heurté au veto de la Hongrie, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la taxe en tant que telle. Comment comptez-vous relancer cette négociation ?

Dernier chantier engagé par la France, la politique d'élargissement, en particulier concernant la Macédoine du Nord. La France a obtenu du parlement bulgare, après négociation, une position qui irait dans le sens de la levée de son veto. Mais ce n'est pas ainsi que l'apprécie la Macédoine du Nord. Comment envisagez-vous de poursuivre la discussion pour que ce veto soit définitivement levé ? Par ailleurs, comment envisagez-vous de protéger les institutions de Macédoine du Nord qui, depuis quelques jours, connaissent certaines secousses ?

Enfin, troisième série de questions, la République tchèque ou Tchéquie est membre du groupe de Visegrad, avec la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie. Si la Hongrie a bloqué les discussions sur la taxe sur les grandes entreprises, c'est qu'elle demande une plus grande mansuétude des vingt-six autres États membres en matière de respect de l'État de droit, ce qui ne nous paraît pas possible. Comment comptez-vous peser auprès de la Pologne et de la Hongrie pour que les manques sur ces questions puissent être revus, et que ces deux pays se mettent en ligne avec les autres États européens en matière de démocratie, d'indépendance de la justice et de liberté de la presse ?

**S.E.M. Michal Fleischmann.** – Commençons par les eurosceptiques. Effectivement, depuis que l'Union européenne existe, nous avons du mal à expliquer aux populations les avantages que procure une appartenance à l'UE. De ce point de vue, nous pouvons remercier la Russie de nous avoir aidés à faire comprendre que l'Union européenne est un espace de sécurité, de liberté et d'unité face à un occupant que les Tchèques, les Polonais et les Hongrois connaissent bien. J'évoquerai simplement l'entrée des chars soviétiques dans Prague en 1968, mettant un coup d'arrêt au « Printemps ». Les sondages le montrent, le taux de confiance dans l'Union européenne a largement augmenté dans tous les pays frontaliers de l'Ukraine et de la Biélorussie. Il faut saisir cette chance. J'ai travaillé pendant trente ans dans le secteur de la communication et des médias privés. Je puis vous dire qu'il existe des techniques de communication. Les institutions gouvernementales et européennes devraient parfois se tourner vers les spécialistes et leur demander une aide pour convaincre. C'est ce que nous allons essayer de promouvoir au sein de l'Union européenne. Nous devons cesser de vivre sous la menace des eurosceptiques, qui ne cherchent finalement qu'à servir leurs intérêts politiques dans leurs pays respectifs. Certes, il y aura toujours des personnes pour affirmer que les directives européennes sont incompréhensibles et rédigées par des technocrates, mais ces personnes sont minoritaires, car nos institutions sont tout à fait capables de trouver des thèmes d'action intéressants pour l'avenir de nos concitoyens.

Vous m'avez interrogé sur l'élargissement de l'Union à l'Ukraine, à la Moldavie et à la Géorgie. En ce qui concerne la Géorgie, elle doit donner des assurances à l'Union européenne. Et il est important de donner de l'espoir aux Géorgiens. Il est vrai que le



partenariat oriental, dans son ensemble, souffre énormément. La Biélorussie en est sortie. La Russie fait pression sur les autres États. De quelle manière concevoir aujourd'hui le partenariat oriental ? Cette question sera certainement mise sur la table du Conseil de l'Union européenne par la République tchèque.

Les pays des Balkans de l'Ouest ont été évoqués. La priorité de la République tchèque est d'organiser à Prague, au cours des six prochains mois, une conférence sur la question. Il ne faut pas les laisser de côté et se focaliser uniquement sur l'Ukraine et la Moldavie, voire la Géorgie. L'adhésion de ces pays à l'Union est un projet européen. Si les pays de l'Europe centrale insistent pour accélérer la procédure d'adhésion de la Macédoine du Nord et de l'Albanie, c'est pour contrer l'influence continue et de plus en plus forte de la propagande russe, sans parler de la présence économique russe et des investissements chinois...

Ces dernières années, la France a renouvelé les conseillers économiques dans les ambassades en Croatie, en Macédoine du Nord, etc. C'est le bon chemin, mais il faut aussi investir dans ces pays, comme la France et la République tchèque le font. En tout état de cause, ne prenons pas le risque de décevoir les Balkans de l'Ouest.

Nous avons beaucoup apprécié le *non paper* de la France relatif au conflit entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord. On espère qu'il sera accepté, mais cela peut faire tomber des gouvernements. Il faut en avoir conscience !

Quoi qu'il en soit, il est très difficile pour la République tchèque de régler le problème entre ces deux pays ; nous ne sommes pas les mieux placés pour agir ; nous partageons un même espace, avec des difficultés et un historique presque communs. De ce point de vue, l'initiative française est bonne et nous la soutenons, mais il pourrait être contre-productif que la République tchèque soit placée à la tête des négociations...

*Idem* pour Visegrad : il est très difficile pour les Tchèques de peser sur la Hongrie. Je rappelle que le groupe de Visegrad a été créé par Lech Walesa, Jozsef Antall et Vaclav Havel pour faire face à la résistance de l'Allemagne et de la France à l'égard de l'intégration de l'Europe centrale dans l'Union européenne. Trente ans après, tout cela n'est plus d'actualité. À présent, Visegrad 4 est un bon moyen de pression lorsque nos quatre pays sont d'accord entre eux, ce qui est de plus en plus rare ces derniers temps. Le conflit entre la Pologne et la Hongrie, par exemple, est grand. Mais nous ne pouvons pas perdre cet axe qui est encore utilisable, car il traduit une certaine unité de pensée.

Dans le cadre de la guerre en Ukraine, l'attitude polonaise est formidable et courageuse. Nous soutenons la Pologne dans son effort et nous l'invitons à profiter de ce moment de bonne entente dans l'Union européenne pour régler ses problèmes en matière d'État de droit.

Pour la Hongrie, c'est très compliqué. Viktor Orbán est un personnage unique, intelligent et fort. Comme pour la Bulgarie, il nous est très difficile de peser sur la Hongrie. Viktor Orbán, à l'occasion d'un grand discours, a annoncé que la Hongrie reviendrait un jour dans ses frontières d'origine : cela nous concerne ! Il faut tourner la page : de tels élans nationalistes ne font plus partie de l'Union européenne. La République tchèque est-elle en mesure d'apporter une solution par rapport à la Hongrie ? Je l'ignore, mais nous devons travailler de concert avec les autres pays de l'Union européenne.

Quant au volet asile-immigration, il est évident que la situation ukrainienne a changé les esprits. À l'avenir, nous serons plus ouverts. *Quid* des Ukrainiens qui ne voudraient plus partir ? Toutes les aides prévues par l'Union européenne vont jusqu'à la fin de l'année, tout en s'atténuant progressivement. C'est à l'Union européenne de trouver des solutions pour l'année 2023 si la situation devait perdurer. Ne nous mentons pas, la République tchèque souffre d'un manque énorme de main-d'œuvre. Nous avons un taux de chômage de 2,3 % : les entreprises, notamment françaises, ne peuvent pas s'y développer, et les salaires augmentent, etc. Il y a un changement d'état d'esprit dans la population. C'est ce qui explique l'élan national qui a conduit à récolter 40 millions d'euros de dons pour l'aide humanitaire en Ukraine.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je souhaite revenir sur le nouveau *Bauhaus* européen, mis en place par Ursula von der Leyen. Avec ma collègue Catherine Morin-Desailly, nous avons travaillé sur les nouveaux enjeux du patrimoine dans le cadre du nouveau *Bauhaus*. Le patrimoine est une source de fierté. Il est le fruit d'une identité nationale, mais aussi européenne. Il constitue également un facteur d'attractivité et de rayonnement pour nos villes et villages. Nous souhaitons que l'Europe affirme le rôle des collectivités territoriales et fédère celui des associations et réseaux – par exemple, le réseau des villes minières, qui pourrait se mettre en place. Nous souhaitons aussi créer une liste du patrimoine européen. Nous avons évoqué tous ces points hier avec le cabinet de la commissaire Mariya Gabriel.

Il convient de relever le défi du financement en communiquant mieux sur les programmes qui existent et sont souvent méconnus, comme Europe Créative ou Horizon Europe. Par ailleurs, il faut vulgariser auprès des collectivités le guide interactif CulturEU, qui n'est toujours pas traduit dans les différentes langues de l'Union européenne et seulement disponible en anglais, alors que le Royaume-Uni a quitté l'Union...

**M. Daniel Grémillet.** – Monsieur l'ambassadeur, je me réjouis comme vous du positionnement du Parlement européen sur la taxonomie verte et le nucléaire. Deux décisions importantes ont été prises par le Parlement européen en l'espace d'un mois : la première confirme l'interdiction des moteurs thermiques en 2035 ; la deuxième est relative au défi et à l'indépendance énergétiques. Effectivement, la République tchèque et la France seront confrontées aux mêmes défis pour atteindre la neutralité carbone en 2050.

Notre choix du tout électrique nécessite de recourir à des terres rares quasi inexistantes en Europe, notamment pour produire certains aimants. Ne serait-il pas utile d'anticiper cette situation de grande fragilité dans les choix que nous sommes en train de faire ?

Comme la République tchèque, la France ne veut pas opposer le nucléaire au renouvelable. Or nous avons également besoin de certaines terres rares pour le renouvelable, lesquelles ne se trouvent pas non plus en grandes quantités sur notre territoire. N'avons-nous pas intérêt à travailler sur l'indépendance énergétique de nos territoires au moyen d'innovations technologiques ? Il ne s'agirait pas, en voulant sortir de notre dépendance par rapport à l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, de tomber dans un piège tout aussi dramatique.

**Mme Gisèle Jourda.** – Ma question porte sur le partenariat oriental, car c'est un sujet dont j'ai eu la charge au sein de notre commission. Un accord est en préparation avec l'Azerbaïdjan. Nous avons également trois accords en cours avec l'Ukraine, la Géorgie et la

Moldavie. *Idem* avec l'Arménie. Dans la période de crise que nous traversons, comment développer la politique de voisinage de l'Union européenne dans le cadre du partenariat oriental ?

Je me suis déplacée en Ukraine, en Géorgie et en Moldavie un an avant la pandémie pour faire le point sur les contrats signés avec ces trois pays. Force est de constater qu'il n'y a pas de bon élève ou de mauvais élève : les trois pays sont à égalité. J'ai été donc stupéfaite d'apprendre que le statut de candidat à l'Union européenne n'avait pas été accordé à la Géorgie. Cette décision, dure pour la Géorgie, s'explique-t-elle par la situation géopolitique du moment ?

On exige de ces pays des choses que l'on ne demande pas aujourd'hui à des États qui appartiennent à l'Union européenne, par exemple en matière de droits de l'Homme. Le processus d'adhésion sera certainement long, d'autant que la situation est dramatique en Ukraine. Comment faire coexister ce processus avec le partenariat oriental et la politique de voisinage, signe d'espérance pour les peuples qui veulent entrer dans l'Union européenne, comme l'Azerbaïdjan ?

**S.E.M. Michal Fleischmann.** – Concernant le patrimoine, je vous confierai d'abord avoir dès mon enfance baigné dans un milieu très culturel : mon père était écrivain, ma mère photographe. Je me souviens que Jack Lang rayonnait au début des années 1990 : pour la première fois, il avait réussi à obtenir pour la culture 1 % du budget de l'État.

En République tchèque, cette année, 1,2 % de notre budget va à la culture ! Récemment, l'institution tchèque chargée du patrimoine qui siège à Brno m'a demandé de trouver des contacts en France susceptibles de lui apprendre comment votre pays structure la valorisation de son patrimoine. Notre patrimoine est important ; nous cherchons à mieux le gérer.

Dans chaque pays, il y a des savoir-faire. Avec l'Unesco, nous travaillons pour la reconnaissance de nos villes d'eau et de notre verrerie. Notre ministre de la culture sera bientôt à Paris pour l'inauguration d'une exposition sur les villages qui ont été rasés pendant l'occupation nazie ; j'espère qu'il pourra rencontrer à cette occasion sa nouvelle homologue française. Nous sommes un petit pays avec une grande culture ; toutes les cultures sont égales, il importe surtout de les faire connaître, par l'institution de structures européennes partagées.

Enfin, j'espère que ce semestre pourra voir l'inauguration quelque part à Paris d'un « banc Vaclav Havel » : plus de 25 de ces sculptures ont déjà été installées dans le monde entier. Nous peinons pour l'instant à nous mettre d'accord avec la mairie de Paris sur un endroit intéressant... Je salue par ailleurs la réédition récente par Gallimard du texte phare de Milan Kundera, *Un Occident kidnappé*. Je vous en conseille la lecture, au regard notamment de la guerre en Ukraine.

Concernant la taxonomie verte, les décisions prises sont très importantes pour la transition écologique et l'indépendance énergétique. La République tchèque n'était pas un grand partisan de l'arrêt des voitures à essence dès 2035, mais nous avons donné notre accord à cette mesure. Pour autant, nous savons que ce sera très difficile.

**M. Alain Cadec, président.** – Tout le monde reconnaît que ce sera compliqué.

**S.E.M. Michal Fleischmann.** – On a évoqué tout à l’heure le libre-échange. Certains pays affirment qu’il serait plus ou moins terminé, qu’il n’existerait plus. Mais on ne peut pas se passer de libre-échange ! Nous serons toujours dépendants des importations dont nos industries ont besoin, mais il faut choisir les pays où l’on va acheter ou investir : va-t-on collaborer avec ceux qui se déclarent ennemis de l’Union européenne ? On ne peut pas, en revanche, refuser des partenariats avec d’autres pays, qui peuvent nous aider à être plus indépendants.

Les fragilités de chaque pays ne peuvent être conjurées que par des investissements énormes, à l’échelle européenne et dans les pays qui ne sont pas nos ennemis.

**M. Alain Cadec, président.** – Souvent, les minerais qui nous sont nécessaires – lithium, cobalt... – ne se trouvent que dans des pays qui ne sont pas vraiment nos amis...

**M. Didier Marie.** – Ou l’uranium...

**S.E.M. Michal Fleischmann.** – En effet, la République tchèque a rencontré un grand problème : l’uranium nécessaire aux centrales nucléaires était importé de Russie. Mais en quelques mois, nous avons réussi à sortir de cette dépendance, grâce à un contrat passé avec Framatome : nous recevons de l’uranium recyclé depuis la France. Des possibilités existent toujours, à 90 % sinon à 100 %. Nous devons continuer dans cette voie.

Quant au partenariat oriental, vous avez raison : si l’on n’en parle pas maintenant, si l’on ne cherche pas à renouveler ces accords, si l’on ne développe pas une stratégie européenne vis-à-vis de ces pays et que l’on n’y investit pas, il arrivera la même chose qu’avec l’Ukraine ! Il ne faut pas oublier ces partenariats, que la République tchèque a toujours soutenus, alors que la France s’est montrée plus en retrait, même si elle a toujours apporté son aide.

**M. Alain Cadec, président.** – Je tiens à vous adresser un grand merci pour cet échange, qui nous a éclairés sur les priorités de la présidence tchèque pour le semestre. Vous nous avez exprimé toute votre motivation à faire avancer l’Europe dans le bon sens.

**S.E.M. Michal Fleischmann.** – Je veux également vous remercier de m’avoir permis de vous présenter nos priorités. J’ai apprécié vos questions, je vous ferai parvenir la réponse que j’ai été incapable de fournir aujourd’hui.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

## Questions diverses

**M. Alain Cadec, président.** – Mes chers collègues, il me revient de vous faire part du fait que notre collègue Pierre Ouzoulias, qui fut membre de notre commission, va la réintégrer et succédera à Jérémy Bacchi, qui la quitte.

Par ailleurs, après consultation des groupes politiques, il vous est proposé de compléter le bureau de la commission, qui a perdu deux membres avec le départ de la commission de notre collègue Henri Cabanel et le décès de notre collègue Catherine Fournier : Amel Gacquerre serait désignée comme secrétaire et Véronique Guillotin comme

vice-présidente. *La commission désigne membres du bureau de la commission Mmes Véronique Guillotin, en qualité de vice-présidente, et Amel Gacquerre, en qualité de secrétaire.*



*Jeudi 21 juillet 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Justice et affaires intérieures**

### **Projet de pacte sur la migration et l'asile – Communication de MM. Jean-Yves Leconte et André Reichardt**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre ordre du jour est particulièrement chargé ce matin. Nous allons commencer en entendant une communication de nos rapporteurs, André Reichardt, qui interviendra à distance, et Jean-Yves Leconte, sur le projet européen de nouveau pacte sur la migration et l'asile. Ils suivent avec attention l'évolution de ce dossier très sensible, auquel ils ont déjà consacré un rapport en septembre dernier. Voilà presque deux ans déjà que la Commission européenne a présenté ce projet de nouveau pacte, qui intervient après l'échec des négociations sur le paquet Asile de 2016 : l'ambition est de parvenir enfin à réformer la politique migratoire européenne, qui a été mise en place pour l'essentiel avant la crise migratoire de 2015 et qui doit être adaptée aux nouveaux défis migratoires, défis qui se sont encore accentués depuis un an avec l'attaque hybride menée par la Biélorussie à l'automne dernier et avec la vague de déplacés ukrainiens fuyant la guerre et accueillis dans l'Union européenne au cours des derniers mois.

Les négociations sur ce nouveau pacte entamées sous la présidence allemande du Conseil, ont été immédiatement grippées en raison de divergences entre les États membres. La France avait fait d'un déblocage de ces négociations une des priorités de sa présidence. Y est-elle parvenue ? Nos rapporteurs vont nous présenter un point d'étape utile à ce sujet.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avec mon collègue Jean-Yves Leconte, nous avons été chargés d'assurer le suivi des négociations sur le projet de nouveau pacte sur la migration et l'asile. Comme l'a rappelé le président Rapin, ce suivi a déjà donné lieu, le 29 septembre dernier, à une première communication ainsi qu'à un rapport d'information, intitulé *Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité*.

La Commission européenne a présenté ce nouveau pacte, le 23 septembre 2020, qui propose une approche globale ambitieuse conjuguant politique migratoire, politique de l'asile et politique de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne.

Quels sont ses principaux objectifs ? Il vise d'abord à instituer un filtrage aux frontières extérieures de l'Union européenne des ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas les conditions d'entrée dans celle-ci. Ce filtrage, qui doit se dérouler dans un délai maximal de cinq jours, se décompose en trois étapes : un contrôle sanitaire, une vérification d'identité et un contrôle de sécurité. À l'issue de ces contrôles, la personne devrait être dirigée vers la procédure d'asile ou renvoyée dans son pays d'origine.

Pour la Commission européenne, ce filtrage est la première étape d'une procédure d'asile à la frontière, qui se déroulerait dans un délai maximal de douze semaines et qui concernerait les demandes ayant le moins de chances d'aboutir, comme celles émanant d'un ressortissant d'un pays tiers présentant un faible taux de reconnaissance en matière de

protection internationale ou d'une personne qui aurait effectué une demande frauduleuse ou abusive. Cependant, ces procédures reposent sur une « fiction de non-entrée dans l'Union européenne » qui a suscité les inquiétudes des avocats et du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), au sujet tant du droit applicable aux personnes concernées que des garanties dont elles doivent bénéficier.

Le pacte vise aussi à actualiser la base de données européenne Eurodac, qui contient les empreintes digitales des ressortissants de pays tiers qui demandent la protection internationale, ainsi que celles des migrants irréguliers. En pratique, la réforme a deux objectifs : permettre l'enregistrement dans la base des demandeurs d'asile et autoriser l'interconnexion d'Eurodac avec les autres bases de données européennes relatives à la gestion des frontières, à savoir le système d'information Schengen (SIS II), le système d'information sur les visas (VIS), le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (Etias) et le système des entrées/sorties (EES), ces deux dernières bases devant être opérationnelles en 2023.

Par ailleurs, pour tirer les leçons de l'échec du système de Dublin, qui prévoit, sauf exception, la compétence de l'État membre de première entrée dans l'accueil des demandeurs d'asile, le pacte vise à instaurer un régime d'asile européen et à créer un nouveau mécanisme de solidarité afin de soulager les États membres de première entrée – l'Espagne, la Grèce et l'Italie en premier lieu. En cas de pression migratoire, ce dispositif imposerait la relocalisation de demandeurs d'asile entre tous les États membres sur la base de leur PIB et de leur démographie. En temps normal, la solidarité pourrait aussi s'exprimer par des mesures de soutien financier ou logistique.

Enfin, le pacte vise à augmenter le nombre des retours de migrants irréguliers dans leur pays d'origine par la poursuite des négociations sur la révision de la directive Retour de 2018, par la nomination d'un coordinateur de l'Union européenne pour les retours, et par une coopération opérationnelle accrue entre les États membres et l'Union européenne pour la conclusion d'accords de réadmission avec les pays d'origine.

Or, à la veille de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE), comme nous le soulignons dans notre rapport à l'automne dernier, les négociations étaient au point mort.

En effet, les discussions au sein du Conseil étaient paralysées par une opposition frontale entre, d'une part, les États membres de première entrée des migrants (déjà évoqués) – qui demandaient plus d'efforts de solidarité aux autres États membres, et, d'autre part, les pays du groupe de Visegrad – Hongrie, Pologne, Slovaquie, République tchèque –, qui refusaient de participer au mécanisme de solidarité européenne impliquant une relocalisation obligatoire des demandeurs d'asile entre États membres.

Entre les deux, un groupe d'États, parmi lesquels la France, se disaient prêts à un compromis, tout en souhaitant une réduction des mouvements secondaires de demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne. La situation semblait donc figée et risquait de se dégrader.

Telle était la situation avant la PFUE. Souhaitant obtenir des résultats au cours de ses six mois de présidence, la France, par pragmatisme, a été contrainte de modifier la méthode de négociation en privilégiant une « approche graduelle » et non plus « globale », au risque, il est vrai, de perdre en cohérence. Elle a ainsi décidé de mener des négociations en



priorité sur certains aspects du pacte : le filtrage, la refonte de la base Eurodac et les modalités de la solidarité à l'égard des États membres de première entrée.

Elle a également renoncé à essayer de trouver un consensus parmi les Vingt-Sept et a trouvé en revanche une masse critique de soutiens parmi eux pour faire adopter ses positions.

Enfin, le contexte international dramatique, à compter du 24 février dernier, marqué par l'invasion russe en Ukraine et par l'accueil de millions de ressortissants ukrainiens dans l'Union européenne, a incité les États membres à assouplir leurs positions initiales et à trouver des compromis en matière migratoire. Pour rappel, en moins d'un mois, afin de faire face aux arrivées massives de ressortissants ukrainiens sur leur territoire, les États membres ont décidé de leur octroyer le bénéfice de la protection temporaire, imaginé en 2001, mais jamais appliqué jusqu'alors, qui leur permet de se déplacer et de travailler dans l'Union européenne.

Puis, le 31 mai dernier, ils ont mis en place une plateforme spécifique permettant de recenser les ressortissants ukrainiens installés dans l'Union européenne, sur la base des informations transmises par les États membres. De l'aveu même des négociateurs de la Commission et de la présidence française, les solutions trouvées ont parfois relevé du « bricolage », mais cela fonctionne. Le 30 juin, 1,7 million d'entrées avaient été enregistrées par 21 États membres. À titre d'exemple, la direction générale des étrangers en France a recensé environ 1 000 ressortissants ukrainiens « protégés » et enregistrés en France qui sont partis vivre depuis dans un autre État membre.

Il faut aussi désormais prendre garde au risque d'exploitation et de traite, par des réseaux criminels, des Ukrainiens souhaitant revenir dans leur pays d'origine. Europol enquête déjà sur 33 affaires. Mais la France devrait aussi mobiliser l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à ce sujet.

Ainsi, comme l'a indiqué le préfet Claude d'Harcourt, alors directeur général des étrangers en France, le premier résultat – et le plus important – de la PFUE sur le dossier du pacte est d'avoir « désembourbé » les discussions qui étaient au point mort et d'avoir rétabli une dynamique positive de négociation. Sur ce point, le pragmatisme de la présidence française a été unanimement salué.

Les blocs antagonistes sont désormais fissurés : ainsi, l'Italie, qui était très vindicative à l'automne, a soutenu la France pour trouver un compromis. De son côté, malgré son hostilité de principe aux relocalisations et son attachement à l'approche globale, la Pologne a défendu la révision d'Eurodac. Quant à la République tchèque, qui a pris la présidence du Conseil de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> juillet, elle souhaite désormais prolonger les efforts de la présidence française.

Le second résultat concret a été obtenu lors du Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) des 9 et 10 juin derniers : les États membres ont en effet adopté un paquet comprenant deux mandats de négociation, sur le filtrage et sur Eurodac, ainsi qu'une déclaration politique sur la solidarité.

Plus précisément, le mandat de négociation sur le filtrage maintient les équilibres du texte initial, mais apporte des précisions utiles aux États membres méditerranéens de première entrée : en premier lieu, le filtrage pourrait être effectué soit « aux frontières

extérieures ou à proximité », soit dans « d'autres lieux désignés » par l'État membre concerné. En second lieu, les personnes faisant l'objet d'un filtrage devraient bien rester à la disposition des autorités compétentes pendant la procédure, mais la rétention administrative de ces personnes pourrait être remplacée par des « mesures alternatives » répondant au même objectif. Et, quelle que soit la localisation choisie pour le filtrage, c'est bien le droit de l'État membre concerné qui serait applicable aux migrants concernés.

De même, le mandat de négociation sur la refonte de la base Eurodac préserve le projet de la Commission européenne tout en répondant à une demande des États méditerranéens de première entrée, à savoir comptabiliser de manière spécifique les personnes débarquées dans les ports européens à l'issue d'opérations de secours en mer. Pour l'Espagne comme pour l'Italie en effet, ces personnes arrivent en Europe du fait des obligations internationales du droit de la mer qui leur imposent de porter secours et de prendre en charge ces personnes. Autre évolution : les données biométriques et les principales informations sur les ressortissants ukrainiens bénéficiaires de la protection temporaire devraient être enregistrées sur Eurodac, qui prendrait alors le relais de la plateforme provisoire.

Enfin, 18 dix-huit États membres et 4 quatre États associés intégrés à l'Espace Schengen ont signé une déclaration sur la solidarité qui prévoit un mécanisme de relocalisation volontaire, qui doit bénéficier en priorité aux migrants vulnérables arrivés dans les États membres de première entrée et ayant demandé la protection internationale. Comme l'ont souligné l'ensemble de nos interlocuteurs, cette déclaration a été l'élément décisif qui a permis de trouver un accord entre États membres. Désormais, le dispositif envisagé doit être précisé par la Commission européenne.

À la suite de cette déclaration qui s'inscrit dans les pas de celle adoptée au sommet de La Valette, les États membres devaient prendre des engagements chiffrés en termes de relocalisation. À ce jour, 13 États signataires ont accepté de relocaliser sur leur territoire une part des demandeurs d'asile enregistrés à Chypre, en Espagne, en Grèce, en Italie et à Malte, afin de démontrer la solidarité européenne. Précisons que ces relocalisations ne visent pas à répondre à un afflux massif de migrants lié à une crise migratoire aiguë comme en 2015, mais à alléger la pression migratoire « régulière » sur les points d'entrée.

Concrètement, les engagements des États membres correspondent à un nombre global de 8 300 personnes relocalisées chaque année, dont 3 500 pour l'Allemagne et 3 000 pour la France. Cinq États membres, dont les Pays-Bas, ont en outre décidé de privilégier un soutien financier aux actions d'accueil et d'enregistrement. Ce nombre de relocalisations envisagé peut sembler très faible au regard des arrivées quotidiennes de demandeurs d'asile dans l'Union européenne, mais il pourrait être relevé en cas de besoin.

Comme le rappelait Mme Claire Olsina, directrice de l'asile au ministère de l'intérieur, l'engagement de la France dans ce dispositif est un geste fort à l'heure où l'accueil des ressortissants ukrainiens représente 2 milliards d'euros de dépenses et où les structures d'accueil des demandeurs d'asile en France sont « saturées », malgré un doublement des places depuis 2016 – 110 000 environ. De plus, le nombre de demandes d'asile acceptées par la France était en hausse – avec 54 379 demandes en 2021, soit une progression de 63,8 % par rapport à 2020 –, en particulier du fait de l'arrivée de ressortissants afghans, dont le nombre de premières demandes d'asile a augmenté de 61 % entre 2020 et 2021. L'effort n'est donc pas négligeable.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Après les propos d’André Reichardt, j’ajouterai un complément sur le bilan de la PFUE avant de tracer quelques perspectives sur les discussions du pacte.

En ce qui concerne le bilan, je veux simplement rappeler que les déblocages constatés dans les discussions du pacte sont allés de pair avec la révision en cours des règles de l’espace Schengen. D’abord, un pilotage politique de l’espace Schengen a été mis en place avec l’organisation de deux réunions d’un « Conseil Schengen » réunissant les ministres et avec la désignation d’un coordinateur. La Croatie a aussi obtenu son droit d’entrée dans l’espace Schengen, contrairement à la Roumanie et à la Bulgarie qui attendent cette entrée depuis longtemps.

En outre, la nouvelle stratégie pour l’espace Schengen, présentée en 2021, est en cours d’adoption : elle comprend la refonte de l’évaluation de l’acquis Schengen, ainsi qu’un renforcement de la coopération policière opérationnelle et un toilettage du « code frontières Schengen ». Ce dernier a pour objectif de mieux prendre en considération les nouvelles crises – épidémies, actions d’instrumentalisation des migrants... –, de mieux lutter contre les mouvements secondaires de migrants et de redéfinir les modalités de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures en cas de nécessité. Sur ces deux derniers points, la PFUE est parvenue à faire adopter des mandats de négociation.

Il faut noter qu’un arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) du 26 avril dernier est venu rappeler que la durée des contrôles aux frontières intérieures ne pouvait excéder, en l’état du droit, six mois, mais que le législateur européen pouvait modifier ces règles. Le mandat de négociation du Conseil vise justement à changer ces règles pour laisser une grande latitude aux États membres dans le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Je ne suis pas certain que cette vision sera partagée par le Parlement européen. En effet, les contrôles doivent être temporaires si l’on souhaite préserver la liberté de circulation dans l’espace Schengen. La protection de ce dernier doit d’abord être assurée par des contrôles aux frontières extérieures. Quant à l’argument de la Commission européenne selon lequel les règles doivent être changées, car les États ne les respectent pas, il ne me paraît guère pertinent...

J’en viens maintenant aux perspectives : l’adoption du nouveau pacte sur la migration et l’asile demeure incertaine, mais elle est possible.

Premièrement, on peut constater que la France a paré au plus pressé mais le plus dur reste à faire.

Lorsqu’il a débuté sa présidence semestrielle, notre pays a sélectionné les deux textes au sujet desquels les discussions étaient les plus avancées et pour lesquelles il y avait déjà un accord global, le règlement filtrage et Eurodac, et y a ajouté la déclaration sur les relocalisations pour obtenir une approche jugée équilibrée par la Commission européenne, entre responsabilité et solidarité.

On peut donc dire que le plus dur commence, en particulier parce que les discussions sur le régime d’asile européen, qui n’ont jamais abouti depuis 2016, demeurent bloquées. Aucune garantie de traitement équivalent des demandes d’asile n’existe aujourd’hui entre les États membres. Harmoniser les analyses et échanger les expériences est utile mais insuffisant.

Il faut toutefois noter que la présidence tchèque a l'objectif ambitieux de conclure les trilogues sur le filtrage et sur Eurodac d'ici à la fin de l'année.

Deuxièmement, il est également incontestable que les négociations avec le Parlement européen seront difficiles.

La méthode suivie par la présidence française a remis en cause l'approche globale, avec des accords définitifs sur des points que les États membres ne voulaient jusqu'alors accepter qu'en bloc. Or, le Parlement européen, même divisé sur le contenu du pacte, souhaite y revenir, comme sa présidente, Mme Roberta Metsola, l'a rappelé à la présidence française dans une lettre solennelle.

En pratique, le Parlement veut obtenir des concessions du Conseil au sujet de l'accueil des demandeurs d'asile et des normes que ces derniers doivent respecter. En particulier, les eurodéputées françaises Fabienne Keller, qui a rendu un rapport sur la réforme du règlement Dublin III, et Sylvie Guillaume, qui a travaillé sur les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale, feront entendre leur voix.

De plus, dans la logique de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), le Parlement européen pourrait vouloir conforter les dernières déclinaisons du pacte relatives à l'immigration légale, présentées par la Commission européenne le 27 avril dernier : il s'agit, d'une part, de l'assouplissement des conditions d'obtention du statut de résident de longue durée et, d'autre part, de l'actualisation des modalités de délivrance du permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre.

En effet, il est difficile, sans cadre légal robuste sur la mobilité, d'obtenir la coopération des pays d'origine des migrants dans la lutte contre l'immigration illégale.

Par ailleurs, certains États membres vont inciter les eurodéputés à faire évoluer l'accord trouvé au sein du Conseil. Ainsi, si l'Espagne a souhaité apparaître constructive lors de l'adoption des mandats de négociation, elle a accepté le compromis sur le filtrage « sans préjudice des négociations à venir ». Elle considère en effet que des accords de réadmission doivent être conclus par l'Union européenne avant qu'un filtrage aux frontières soit effectif. De plus, malgré les assouplissements, l'Espagne souhaite donner encore plus de flexibilité à cette procédure de filtrage en la rendant indépendante de toute procédure d'asile à la frontière et rétention administrative des migrants.

En effet, mettant déjà en œuvre une procédure d'asile à la frontière dans ses aéroports, l'Espagne ne veut pas la généraliser pour des raisons pratiques, ne disposant pas des infrastructures nécessaires. En outre, la rétention lui pose des difficultés constitutionnelles : toute personne privée de liberté doit en effet être présentée à un juge dans un délai de 72 heures. Comme l'a précisé un conseiller de la représentation permanente espagnole, l'Espagne ne veut pas être obligée « d'installer des centres de rétention sur ses plages ».

Troisièmement, des progrès doivent être enregistrés sur la dimension extérieure et sur la politique des retours. Comme nous l'avons souligné dans notre rapport, la réussite du nouveau pacte sur la migration et l'asile repose sur le développement de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne et sur l'efficacité des retours des migrants irréguliers dans leur pays d'origine.

Or, force est de constater qu'avec l'instrumentalisation des migrants par la Biélorussie, l'afflux de ressortissants ukrainiens, la dégradation de la situation au Mali et la reprise des franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne, qui augmentent de 116 % en mer Égée et de 167 % dans les Balkans entre janvier et mai selon Frontex, le contexte est moins favorable qu'à l'automne dernier pour obtenir des résultats. C'est d'autant plus le cas que la crise alimentaire majeure qui se dessine au Maghreb et dans certains pays d'Afrique subsaharienne, en raison du blocus russe sur les exportations de céréales ukrainiennes, pourrait se transformer en une nouvelle crise sociale et politique avec des conséquences migratoires.

Malgré ce contexte défavorable et le blocage de la révision de la directive « retour » au Parlement européen, la PFUE a travaillé discrètement au renforcement de la coopération entre États membres et institutions européennes pour améliorer les résultats des politiques de retour et de réadmission.

Elle a ainsi constitué le Mécanisme pour la coordination opérationnelle de la dimension extérieure des migrations (Mocadem), qui réunit les représentants des États membres, de ainsi que la Commission européenne et du le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), pour passer en revue les politiques de chaque entité vis-à-vis de ces pays et trouver, au cas par cas, des leviers opérationnels pour agir ensemble. En pratique, 11 pays tiers font l'objet de cette démarche.

Pour les négociateurs français, cela doit permettre d'éviter la dispersion des efforts auprès des pays tiers cibles, en imposant à ces derniers de négocier avec l'ensemble des 27 États membres tout en leur faisant bénéficier des moyens financiers de l'Union européenne. Pour rappel, dans la programmation stratégique de financement extérieur de l'Union européenne pour la période 2021-2027, près de 80 milliards d'euros sont prévus au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI).

Le constat de l'Espagne et de l'Italie est plus nuancé : tout en saluant la rationalisation des efforts diplomatiques européens qui en résulte, elles considèrent que le Mocadem demeure un simple forum d'échanges et que les relations bilatérales avec les pays tiers sont irremplaçables car nouées de longue date.

En réalité, pour l'heure, les résultats obtenus sont modestes : les discussions ont bien repris avec le Nigéria pour la conclusion d'un accord de réadmission, ainsi qu'avec le Niger. Il pourrait en être de même avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie si ces trois derniers pays acceptaient le retour d'un plus grand nombre de leurs ressortissants en situation irrégulière.

Questionnés par vos rapporteurs sur l'impact de la décision de la France, en septembre dernier, de diminuer le nombre de visas accordés aux ressortissants de ces trois pays tant qu'aucun progrès ne serait constaté sur les retours, les représentants du ministère de l'intérieur n'ont pas donné de chiffres précis. Ils ont simplement souligné que cette décision avait porté ses fruits avec la Tunisie mais que les positions de l'Algérie et du Maroc évoluaient peu. Ainsi, le préfet d'Harcourt a rappelé qu'au cours de l'année écoulée, sur 23 000 obligations de quitter le territoire français (OQTF) délivrées à l'encontre de ressortissants algériens, seules 34 avaient été exécutées.

Cette approche unilatérale française est à la fois contraire aux dispositions du code des visas Schengen, et plus gesticulatoire qu'efficace. Et elle ne sera pas sans conséquence à long terme sur nos relations avec ces pays.

Les efforts de la PFUE ont aussi conforté les négociations avec le Sénégal et la Mauritanie : il s'agit d'autoriser Frontex à soutenir leurs actions de lutte contre les traversées maritimes de migrants irréguliers vers les Canaries mais aussi contre la pêche illégale. Si l'agence européenne est déjà déployée hors de l'Union européenne, par exemple en Albanie ou en Moldavie, il s'agirait du premier déploiement de ses équipes hors d'Europe.

Bien entendu, le succès de ces initiatives dépendra de la stabilisation de Frontex, qui bénéficie désormais de moyens importants, avec 700 personnels et 544 millions d'euros de budget en 2021, mais dont l'action connaît une réelle « crise de croissance » symbolisée par la démission de son ancien directeur exécutif, Fabrice Leggeri, le 29 avril. L'agence a été jugée « peu efficace » dans l'accomplissement de ses tâches par la Cour des comptes de l'Union européenne. Elle a également été accusée de participer à des refoulements illégaux de migrants, organisés par la Grèce, en mer Égée.

Rappelons toutefois sur ce point que Frontex agit sous l'autorité des États membres. Malheureusement, cette situation d'instabilité devrait se poursuivre puisque le prochain directeur exécutif de l'agence ne sera nommé qu'à la fin de l'année 2022.

En réalité, la situation actuelle va même au-delà d'une crise de croissance : Frontex ne saurait, sans remettre en cause sa capacité d'agir sur place, formuler d'objections à la gestion de ses frontières par un État membre. Cela fragilise l'agence de façon existentielle : si un État membre refuse son intervention, celle-ci n'a pas lieu, comme à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie. De même, si Frontex dénonçait l'activité à la frontière grecque, elle ne pourrait plus y agir, alors qu'elle a été conçue en partie pour s'y déployer.

En outre, ces négociations ont été menées alors que la crise ukrainienne a déclenché le premier engagement de la protection temporaire, André Reichardt l'a rappelé. Cela éclaire d'un jour nouveau les enjeux du pacte asile et immigration, notamment pour l'Europe centrale. Il faudra tirer le bilan de l'octroi de la liberté de circulation et du droit au travail immédiat dont bénéficient les personnes protégées temporaires dans l'Union européenne, pour réévaluer notre politique d'asile.

Ensuite, avec la crise sociale, alimentaire et climatique, s'annoncent plus de mouvements migratoires vers l'Europe. Ce qui sera encore accentué par les décisions de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao) au sujet du Mali, qui bloquent les mouvements intra-africains.

En conclusion, la PFUE a bien permis de « désembourber » les négociations sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile, à l'arrêt depuis plusieurs mois, et de franchir une première étape. Mais quelles sont les perspectives ?

Le trio composé des présidences française, tchèque et suédoise, ainsi que la présidence espagnole qui leur succédera, devront maintenir un rythme soutenu de négociations et trouver des accords, non seulement entre États membres mais aussi avec le Parlement européen, sur des sujets complexes tels que le régime d'asile commun ou la politique de retour.

Ces présidences pourraient être aidées par le calendrier institutionnel. En effet, le Parlement européen doit démontrer qu'il peut contribuer utilement au succès de cette réforme sous la présente mandature. Or, les prochaines élections européennes étant fixées en mai 2024, il faudra conclure les négociations au plus tard en février 2024, soit dans un an et demi. Ce faisant, le Parlement européen pourrait changer d'attitude et rechercher un compromis.

Pour cela, il faudra aussi que le Conseil sache faire preuve de souplesse, même sur des points où un accord en son sein a été difficile à trouver, ce qui n'est pas gagné...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Les étapes à franchir restent nombreuses. Je vous remercie de suivre ce dossier comme le lait sur le feu. Nous nous reverrons bientôt sur ce sujet, avec une communication, ou éventuellement une proposition de résolution.

Nous engagerons peut-être aussi un travail commun avec la commission des lois, dont vous êtes d'ailleurs tous les deux membres. J'en avais d'ailleurs parlé au président François-Noël Buffet.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Pourrions-nous également étudier plus précisément l'impact du Brexit sur la mobilité des ressortissants français et européens ? Ce n'est pas la priorité la plus brûlante du Brexit, mais cela reste un sujet majeur pour les intéressés vivant au Royaume-Uni. Je pense en particulier au respect de l'accord de retrait.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Notre groupe chargé du suivi de l'accord pourra se pencher sur la question, et je prévois un déplacement au Royaume-Uni et en Irlande sur ce sujet, d'ailleurs lié à celui du transmanche, sur lequel nous pourrions nous pencher.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Dans ce groupe, nous ne traitons que les sujets les plus urgents: ce n'est pas le cas de celui-ci, qui est de long terme et mais pour lequel les difficultés s'accumulent petit à petit.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Respectons les compétences de chacun. Nous en reparlerons prochainement avec le groupe de suivi.





## Politique commerciale

### Accord de libre-échange conclu entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande - Communication de M. Didier Marie

**M. Jean-François Rapin, président.** – Un accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande a été conclu le 30 juin, au dernier jour de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE). Les négociations avaient débuté en juin 2018, sur la base du mandat que le Conseil avait donné à la Commission, mandat qui l'engageait aussi à négocier en parallèle un accord avec l'Australie.

Le douzième cycle de négociations remontait à mars 2022. Le texte de l'accord n'est pas encore disponible, mais ce dernier fait déjà parler de lui, comme lors des questions d'actualité au Gouvernement d'hier. La route avant sa soumission au Conseil reste longue, et ce n'est qu'après qu'il pourra être signé et transmis au Parlement européen pour approbation. Dans ce cas, et après ratification par la Nouvelle-Zélande, l'accord entrera en vigueur.

La procédure ne laisse pas de place aux parlements nationaux, la politique commerciale étant une compétence exclusive de l'Union européenne.

Un collectif transpartisan de 130 députés, mené par les députés insoumis Damien Maudet et François Ruffin, a demandé lundi à la Présidente de l'Assemblée nationale d'inscrire à l'ordre du jour un débat suivi d'un vote à ce sujet. Didier Marie appartient, tout comme moi, au comité de suivi de la politique commerciale, où le Gouvernement rassemble parlementaires, fédérations professionnelles, syndicats et organisations non gouvernementales. Il va nous éclairer sur ce sujet.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Cet accord a en effet été conclu au dernier jour de la PFUE. Ce sujet génère des passions, nous l'avons vu hier lors des questions d'actualité au Gouvernement. Comme vous l'avez dit, des députés ont demandé un débat suivi d'un vote à l'Assemblée nationale sur cet accord que la ministre de l'Europe et des affaires étrangères a qualifié hier devant le Sénat de « bon accord » « en première analyse ».

Le texte n'est en effet pas disponible et ne le sera pas avant plusieurs mois. Essayons donc d'y voir un peu plus clair, à partir de ce que nous en dit la Commission européenne, dont j'ai auditionné trois représentants des directions générales du commerce (DG Commerce), de l'agriculture et du développement rural (DG Agri) et de la santé et de la sécurité alimentaire (DG Santé).

La conclusion de ces négociations commerciales, annoncée le dernier jour de la présidence française du Conseil, est intervenue de manière quasi concomitante à la décision du Conseil du 20 juin ouvrant la voie à l'entrée en vigueur, d'ici à la fin du mois de juillet, de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part. Cet accord, conclu en octobre 2016, avait été ratifié par le Sénat le 7 février 2019 et n'entrera en vigueur que dans quelques jours. Il traite de sujets variés : non-prolifération d'armes, blanchiment, terrorisme, santé, sciences, pêche, etc.

Deuxième élément de contexte : cet accord est le premier à mettre en œuvre la nouvelle approche en matière de commerce et de développement durable présentée par la Commission européenne le 22 juin 2022 dans une communication intitulée « La force des partenariats commerciaux : ensemble pour une croissance économique verte et juste ». Les représentants des trois DG auditionnés l'ont souligné, saluant la contribution du Sénat sur ce thème.

Pour renforcer la mise en œuvre et l'application des chapitres relatifs au commerce et au développement durable des accords commerciaux, la Commission prévoit notamment d'étendre la phase standard de mise en conformité du mécanisme de règlement des différends entre États au chapitre sur le commerce et le développement durable.

Concrètement, cela signifie que la partie qui enfreint un engagement en matière de commerce et de développement durable devra indiquer comment, dans un court délai, elle a l'intention de se mettre en conformité avec le rapport publié par des experts communément désignés. En dernier ressort, en cas de non-conformité, des sanctions commerciales pourront être appliquées en cas de violation substantielle de l'accord de Paris sur le climat et des principes fondamentaux de l'Organisation internationale du travail (OIT). On a certes assez peu de chances d'en arriver là avec la Nouvelle-Zélande. Cela étant, ce premier accord dans cette approche servira de matrice pour la suite.

Selon Valdis Dombrovskis, vice-président exécutif et commissaire européen au commerce, « il s'agit d'une nouvelle génération d'accord commercial, dans lequel les deux parties devraient obtenir de réels bénéfices économiques et environnementaux. (...) Il comporte aussi les engagements les plus ambitieux jamais pris en matière de durabilité dans le cadre d'un accord commercial. Cela prouve que nous tenons déjà notre promesse d'obtenir une plus forte valeur ajoutée de nos accords commerciaux en termes de durabilité ».

La Commission considère que cet accord est un précédent qu'elle pourra faire valoir lors de prochaines négociations, en particulier avec l'Australie, j'y reviendrai, mais aussi avec l'Inde, l'Indonésie et le Kenya.

Troisièmement, au-delà des aspects strictement commerciaux, cet accord revêt une symbolique particulière compte tenu de l'ambition affichée par l'Union européenne dans l'Indo-Pacifique, avec une portée géopolitique plus grande que le gain attendu en termes d'échanges. Cela transparaît dans les propos de la présidente von der Leyen, selon qui « la Nouvelle-Zélande est un partenaire essentiel pour nous dans la région indo-pacifique. (...) Ce nouvel accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande arrive à un moment géopolitique crucial. Les démocraties telles que les nôtres travaillent ensemble et apportent quelque chose à leur population. »

Derrière l'accord avec la Nouvelle-Zélande se profile un accord commercial avec l'Australie, bien plus important dans son ampleur. Après des mois de gel, lié à la crise des sous-marins, les négociations sont désormais relancées et un nouveau *round* devrait se tenir prochainement.

Le communiqué conjoint de la France et de l'Australie, publié à l'occasion de la visite du nouveau Premier ministre australien à Paris le 1<sup>er</sup> juillet dernier, exprime un « soutien aux négociations en cours pour l'adoption d'un Traité de libre-échange entre l'Australie et l'Union européenne, qui représente une opportunité de stimuler les échanges commerciaux et de renforcer la relation entre les deux partenaires. Conformément à notre

intérêt mutuel pour renforcer la contribution des accords de commerce au développement durable, il devrait contenir des engagements ambitieux sur le développement durable ».

L'accord avec la Nouvelle-Zélande doit donc se lire comme une première étape dans l'Indo-Pacifique, les marchés les plus importantes restant à venir.

J'en viens maintenant au contenu même de l'accord. Soyons clairs : la Nouvelle-Zélande est un petit marché très éloigné de l'Union européenne, et restera donc après cet accord un « petit » partenaire commercial de l'Union, même si celle-ci revendique d'être le troisième partenaire commercial global de la Nouvelle-Zélande, représentant 11,5 % du total des échanges, derrière la Chine et l'Australie.

Selon la Commission européenne, le montant total des échanges entre les deux parties s'élève ainsi à près de 11,5 milliards d'euros : 7,8 milliards d'euros de biens ont été échangés en 2021, ainsi que 3,7 milliards d'euros de services en 2020. La balance commerciale de l'Union est positive : 3,2 milliards d'euros pour les biens et 1,5 milliard d'euros pour les services. Les exportations de la Nouvelle-Zélande vers l'Union sont dominées par les produits agricoles, tandis que l'Union exporte essentiellement des produits manufacturés.

En 2020, les investissements directs étrangers de l'Union en Nouvelle-Zélande s'élevaient à 8,5 milliards d'euros, tandis que les investissements directs étrangers de la Nouvelle-Zélande dans l'Union européenne représentaient 4,8 milliards d'euros.

La relation commerciale entre la France et la Nouvelle-Zélande est très limitée. La Nouvelle-Zélande est le 72<sup>e</sup> client et le 69<sup>e</sup> fournisseur de la France. Après dix ans d'un solde commercial positif porté par Airbus, la France a enregistré pour la première fois en 2020, année de baisse générale du commerce du fait de la covid-19, un déficit commercial à hauteur de 46 millions d'euros.

Vous le savez tous, et cela a été évoqué par Jean-François Rapin, une partie du secteur agricole s'est mobilisée contre cet accord, notamment les interprofessions de la viande bovine, des ovins et du lait.

Ces interprofessions brandissent la perspective de « l'arrivée de plusieurs milliers de tonnes de produits laitiers, viandes ovines et bovines depuis l'autre bout du monde, sans exigence de respect de nos normes de production ». Elles évoquent ainsi des pesticides interdits dans l'Union européenne mais pas en Nouvelle-Zélande, comme l'atrazine, et dénoncent le bilan carbone négatif de ces échanges.

Il s'agit d'un débat régulier, les produits importés ne devant pas nécessairement respecter les mêmes normes de production, mais des normes sanitaires qui font l'objet de contrôles au nom de la santé et de la sécurité sanitaire pour vérifier que les limites maximales de résidus ne sont pas dépassées. L'ambition affichée par le Gouvernement français de défendre des mesures miroirs paraît, à cet égard, tenir davantage de l'effet d'annonce que d'une réelle solution d'ensemble.

J'ai interrogé les services de la DG Agri sur l'atrazine : il m'a été confirmé que ce produit n'est pas interdit en Nouvelle-Zélande mais qu'en pratique, pour pouvoir exporter vers l'Union européenne, son usage serait très limité voire inexistant compte tenu des limites maximales de résidus applicables, de toute façon dûment contrôlées.

Des contingents tarifaires sont prévus pour la viande bovine, les ovins et les produits laitiers. Ils s'élèveront à 10 000 tonnes pour le bœuf, sous condition de qualité. Ce contingent tarifaire sera mis en place sur sept ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord. Il bénéficiera, non pas de droits nuls, mais de droits réduits de 7,5 %. Il s'appliquera en outre uniquement à des animaux alimentés par de l'herbe de haute qualité, avec des coûts de production et des références de durabilité plus élevés que celles applicables aux animaux élevés en parcs d'engraissement. C'est la notion de « bœuf Hilton ». La Commission européenne considère que cette restriction peut servir de précédent dans la négociation de futurs accords. Soyons lucides : cette clause était assez simple à obtenir de la part de la Nouvelle-Zélande compte tenu du mode d'élevage en vigueur dans ce pays et de ses étendues sans habitation.

Un quota de 38 000 tonnes, progressivement mis en place sur sept ans, a par ailleurs été ouvert pour les ovins. Les droits seront ramenés à zéro. La Commission souligne que la Nouvelle-Zélande bénéficie aujourd'hui d'un quota très supérieur dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de 126 000 tonnes, et qu'il est loin d'être utilisé. Sur les quatre dernières années, seules 50 000 tonnes par an l'ont ainsi été. C'est ainsi avant tout un message politique adressé aux éleveurs néo-zélandais.

Ces concessions accordées sur les ovins ont ainsi permis de maîtriser l'ouverture du quota sur le bœuf, qui aurait certainement été plus problématique pour les producteurs européens. Par ailleurs, il faut également rester attentif aux évolutions et l'on ne peut évidemment pas garantir que ce quota ne sera pas utilisé un jour.

Des quotas ciblés, bénéficiant de droits réduits, ont également été ouverts pour les produits laitiers : 15 000 tonnes à taux réduit pour la poudre de lait, 25 000 tonnes à droits nuls pour le fromage, les droits de douane étant par ailleurs ramenés à zéro pour un autre quota de 6 031 tonnes dont la Nouvelle-Zélande bénéficie dans le cadre de l'OMC. Enfin, s'agissant du beurre, la Nouvelle-Zélande bénéficiera d'une réduction de droits de douane pour une partie du quota dont elle bénéficie au titre de l'OMC, à hauteur de 21 000 tonnes sur les 47 177 tonnes auxquelles elle peut prétendre. Elle obtiendrait en outre un quota additionnel de 15 000 tonnes aux mêmes conditions.

Tous les secteurs agricoles ne souscrivent pas aux critiques formulées par les interprofessions de la viande et du lait. Certains secteurs, notamment celui des vins ou encore la filière porcine, bénéficieraient en effet de l'accord.

La Commission fait ainsi valoir que les droits de douane seront supprimés dès le premier jour sur les principales exportations de l'Union, telles que la viande porcine, le vin et le vin mousseux, le chocolat, les sucreries et les biscuits, et relève que l'accord protégera la liste complète des vins et spiritueux de l'Union ainsi que 163 indications géographiques.

Quant aux produits sensibles comme plusieurs produits laitiers, la viande bovine, la viande ovine, l'éthanol et le maïs doux, elle considère que l'accord n'autorisera les importations à des taux de droit zéro ou réduits en provenance de Nouvelle-Zélande que pour des quantités limitées, au titre des contingents tarifaires que je vous ai présentés. Ces arguments de la Commission éclairent la réponse apportée hier par la ministre Catherine Colonna en séance publique.

Par ailleurs, les personnes que j'ai auditionnées ont été plus loin : s'agissant des modes de production, les producteurs néo-zélandais auraient parfois des contraintes

réglementaires plus fortes que les producteurs européens. Selon elles, l'argument des modes de production serait donc à manier avec précaution. En outre, elles relèvent qu'un accord vétérinaire sectoriel est en vigueur depuis 1996 et qu'il fonctionne très bien.

Nous savons néanmoins qu'au-delà de ces quotas spécifiques applicables à la Nouvelle-Zélande, il faut prêter attention aux effets cumulés des traités de libre-échange, notamment dans la perspective d'ouvertures à venir en direction de l'Australie et de l'Inde.

Au total, tous domaines économiques confondus, la Commission européenne estime que « le commerce bilatéral devrait augmenter de 30 % grâce à cet accord » et que « les investissements de l'UE en Nouvelle-Zélande ont un potentiel de croissance allant jusqu'à 80 % ».

Selon ses évaluations, les droits de douane pourraient être réduits « de quelque 140 millions d'euros par an (...) pour les entreprises de l'Union européenne dès la première année d'application ». La directrice de la DG Commerce a même évoqué une croissance de 45 % des exportations de l'Union dès l'instauration de l'accord. Les principaux secteurs d'exportation de l'Union sont la chimie, les cosmétiques, les pièces automobiles, l'industrie optique et les pièces électroniques.

L'évolution attendue n'est évidemment pas négligeable mais, je le rappelle, les enjeux strictement commerciaux restent modestes compte tenu de la taille du marché néo-zélandais. Ce qui importe, c'est la dynamique géopolitique et la dimension de précédent que revêt un tel accord.

Enfin, en application des traités, nous n'aurons pas à ratifier cet accord, qui relève de la compétence exclusive de l'Union et sera donc soumis uniquement à l'approbation du Conseil et du Parlement européen, vraisemblablement à la fin de l'année 2023 ou au début de l'année 2024. Très clairement, la Commission européenne s'efforcera à l'avenir d'éviter les accords mixtes.

Or, compte tenu des implications de ces accords commerciaux et de la sensibilité du sujet dans nos territoires, je pense que nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette situation. Les parlements nationaux doivent être mieux associés au processus de négociation et de prise de décision sur ces accords, et ne pas se contenter de se prononcer sur les mandats de négociation, comme nous l'avons fait pour les accords avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie il y a quelque temps.

Le Parlement européen a appelé de ses vœux une révision des traités à la suite de la Conférence sur l'avenir de l'Europe : si une convention est effectivement convoquée, c'est un point que nous devons porter dans le débat.

Mais sans attendre, il me semble que nous devons soit prendre l'initiative, soit exiger un débat et un vote au Parlement, préalablement à toute prise de position du gouvernement français sur ce dossier au Conseil.

Catherine Colonna nous a dit hier qu'elle reviendrait vers nous avec des explications, une fois que l'approbation de l'accord serait acquise : sa réponse n'est pas satisfaisante, nous ne voulons pas être informés une fois que tout est terminé !

Sa réponse me renforce dans ma conviction que nous devons accroître le suivi que notre commission exerce sur les négociations en cours et, plus généralement, sur les enjeux commerciaux. Il nous revient de prendre l'initiative si nous voulons peser davantage.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Vous le voyez, nous veillons à rester sur des éléments très factuels malgré l'accès impossible au contenu de l'accord. Nous continuerons à suivre ce dossier avec intérêt, selon la temporalité que vous venez d'évoquer.

Sur les quotas d'importations de produits laitiers néo-zélandais dans l'Union européenne, nous serions donc autour de 40 000 tonnes : 15 000 tonnes en poudre de lait et 25 000 tonnes sous forme de fromage. À titre de comparaison, la France seule importe 1,1 million de tonnes de produits laitiers. Il faudra donc être attentif à la confirmation de ce chiffre.

Sur les intrants, dont l'atrazine, il faut faire preuve d'une vigilance extrême. C'est ce qu'a rappelé hier, avec bon sens, Laurent Duplomb : il n'est pas logique, alors que certaines normes pèsent sur notre production, d'importer des produits de pays qui ne les respectent pas, alors que nous n'aurions pas besoin d'importer autant sans ce cadre normatif rigoureux.

Voyons comment évoluent les choses cet été : l'accord n'est que conclu, pas signé. Notre initiative pourrait prendre la forme, sans préjudice de celle des députés, d'une proposition de résolution européenne à l'automne, avec un positionnement plus clair basé sur des éléments concrets. En effet, les données que nous avons actuellement ne permettent pas de proposer une position tranchée.

**M. Louis-Jean de Nicolaj.** – Je remercie notre collègue Didier Marie de la qualité et de la clarté de son exposé.

Je le rappelle, la Nouvelle-Zélande est pour nous de l'autre côté de la Terre ! Les relations entre ce pays et l'Europe sont-elles de même niveau que celles qui peuvent exister entre la Grande-Bretagne et l'ensemble des pays du Commonwealth ? Si j'ai bien compris, la Nouvelle-Zélande servirait de plateforme pour l'Europe pour ce qui concerne le bassin indo-pacifique. Or le Commonwealth joue également ce rôle. Y aura-t-il une sorte de marchandage d'un côté comme de l'autre ?

**M. Alain Cadec.** – S'agissant des accords de libre-échange, nous devons être extrêmement vigilants. Nous avons en face de nous un certain nombre de pays libre-échangistes, à savoir les pays nordiques, la Tchéquie, la Slovaquie et quelques autres, qui sont « accros » aux accords commerciaux.

Au Sénat, nous devons être très vigilants pour pouvoir au besoin faire pression sur l'Union européenne. Un accord de libre-échange doit être gagnant-gagnant. Or, de plus en plus, les accords passés par l'Union européenne sont seulement « gagnants » pour le pays avec lequel l'accord est signé.

Par ailleurs, je le souligne, la signature de tels accords est en contradiction avec la notion de souveraineté alimentaire.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je veux à mon tour féliciter Didier Marie d'avoir apporté des informations objectives sur cet accord, qui suscite un certain nombre de débats.

S'agissant des chiffres évoqués, s'agit-il de chiffres à l'échelle européenne ou de la France ?

**M. Didier Marie, rapporteur.** – À l'échelle européenne !

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Même si ces accords commerciaux sont globalement bénéfiques à l'Europe et à la France, l'agriculture y est souvent considérée, malheureusement, comme la variable d'ajustement. Les agriculteurs ont l'impression de payer pour des exportations de biens et de services sur lesquels la France et l'Europe sont leaders.

**M. Didier Marie, rapporteur.** – Monsieur de Nicolaÿ, s'agissant de la relation avec le Commonwealth, nous n'avons pas d'information sur le sujet. La Grande-Bretagne cherche très certainement à redévelopper ses relations avec ses pays partenaires. Elle a d'ailleurs signé récemment un accord avec l'Australie, dont nous n'avons pas pleinement évalué le contenu.

Sur la vigilance que nous devons avoir à l'égard des accords de libre-échange, je partage les propos d'Alain Cadec. La plupart de ces accords sont bénéfiques à l'Union européenne, dans leur dimension économique, normative - l'Europe ayant pour ambition d'imposer ses règles à l'échelle internationale -, ou diplomatique et, donc, politique.

L'accord en gestation avec la Nouvelle-Zélande s'inscrit dans un accord politique conclu dès 2016, qui ne cesse de s'intensifier.

Pour ce qui concerne la souveraineté alimentaire, nous devons faire progresser nos capacités de production. Dans l'attente, nous aurons besoin d'importer. Ce n'est pas l'agriculture qui est mise en difficulté. Seuls certains secteurs agricoles sont impactés, en fonction des pays de l'Union européenne. En France, nous avons un souci avec la filière bovine, qui estime être systématiquement mise en difficulté. Cette situation résulte-t-elle de la signature de ces accords ou de certaines difficultés internes ? Sur ce sujet, Jean Bizet était assez dur, renvoyant la filière bovine à ses responsabilités.

Je l'ai dit, certaines filières agricoles, en particulier le secteur viticole, sont très heureuses de ces accords.

Il convient de considérer tout cela avec mesure et vigilance.

**M. Alain Cadec.** – Pour ce qui concerne l'alcool, les accords commerciaux nous sont plutôt favorables !

**M. Didier Marie, rapporteur.** – En effet ! Dans l'accord, 163 indications géographiques protégées (IGP) sont reconnues.

Ce qui est important, ce n'est pas le volume de cet accord, mais le fait qu'il s'agisse du premier d'une nouvelle génération d'accords.

Nous devons revenir sur la façon dont la Commission européenne a revisité sa stratégie d'accords commerciaux, pour les rendre plus durables.





## Culture

### Régime d'autorisation de l'usage du plomb et patrimoine – rapport et avis politique de Mme Catherine Morin-Desailly et M. Louis-Jean de Nicolaÿ

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous évoquons maintenant un autre sujet important, à savoir l'incidence du régime européen d'autorisation de l'usage du plomb sur le patrimoine. Le 21 juin dernier, notre collègue Vanina Paoli-Gagin a déposé avec plusieurs de ses collègues une proposition de résolution européenne visant à préserver l'activité des vitraillistes, menacée par l'interdiction du plomb qui pourrait intervenir dans le cadre de la prochaine révision du règlement REACH relatif aux substances chimiques.

Ce texte a été renvoyé pour examen à notre commission. Des précédents d'exemptions relatives à l'interdiction de recourir au plomb pour un secteur déterminé ont déjà eu lieu dans certains domaines. J'ai pu approcher ce sujet voilà quelques années, lorsque, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, j'avais plaidé pour une exemption au bénéfice du cristal de la directive relative à la limitation de l'utilisation de substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques. Nous avons alors obtenu gain de cause. Toutefois, il semble qu'une telle exemption ne soit pas envisageable dans le cas qui nous occupe aujourd'hui. Les rapporteurs, que je remercie pour leur travail intense dans le délai imparti à notre commission pour examiner ce texte et pour leur engagement au service du patrimoine européen dans le prolongement de leur récent rapport à ce sujet, vont nous expliquer pourquoi.

Chacun, dans vos territoires, vous avez pu être interrogés par des vitraillistes inquiets de voir leur profession remise en cause par ces règlements.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Effectivement, nous avons effectué un travail intense et accéléré.

Grâce à la proposition de résolution européenne déposée il y a un mois par notre collègue Vanina Paoli-Gagin, nous avons l'occasion, ce matin, d'aborder de nouveau l'importance du patrimoine européen, et particulièrement de ses métiers d'art.

Voilà quatre mois, avec Louis-Jean de Nicolaÿ, nous présentions devant notre commission notre rapport d'information proposant une stratégie européenne ambitieuse pour le patrimoine. Nous recommandions d'assumer ce qui, selon nous, doit devenir une véritable priorité pour l'Union européenne. Le patrimoine, bien commun des Européens, est aussi un puissant facteur d'identité, de reconnaissance, de rayonnement pour l'Europe, et un levier d'attractivité, de développement durable et de cohésion pour nos territoires.

Il semble que nos espoirs puissent aboutir sous présidence tchèque, puisque c'est à la fin de l'année, à l'issue de celui de la période 2019-2022, que devrait être élaboré le nouveau programme d'action quadriennal européen en matière de culture, pour la période 2023-2026, qui pourrait prendre la forme d'une résolution du Conseil. Nous formons le vœu que le patrimoine en soit un axe fort, voire structurant.

Nous évoquons, à l'appui de notre conviction en faveur du patrimoine, l'Europe des cathédrales, des monastères, des pèlerinages, l'Europe des châteaux, des monuments, unie

dans sa diversité pluriséculaire, mobilisée pour la conservation de ce précieux héritage, et sans cesse tournée vers la création, le renouveau des savoirs et des arts ainsi mis en œuvre.

Or voici que cette Europe du patrimoine, des arts et des savoir-faire ancestraux et toujours renouvelés est menacée, presque inopinément ! Non pas par quelque force venue de l'extérieur, mais en son sein même, par une tentative, vertueuse dans son principe, de réglementation de l'usage des produits chimiques. Nous sommes là dans le domaine de REACH, acronyme anglais du règlement européen concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques. Ce règlement date du 18 décembre 2006 et sa gestion est confiée à l'Agence chimique européenne, désignée elle aussi sous son acronyme anglais ECHA. Ce règlement fleuve fait plusieurs centaines de pages, sans compter les annexes, tout aussi volumineuses. Ainsi l'annexe XIV, qui nous occupe ici, compte 331 pages. Quant au site internet de l'ECHA, presque intégralement en anglais, il est sans doute l'un des plus touffus et complexes qui soient. Il contient plusieurs milliers voire dizaines de milliers de pages et mériterait un moteur de recherche à lui tout seul !

C'est dire qu'il n'a pas été simple de se repérer dans ce maquis, dans le délai d'un mois que le règlement du Sénat laisse à notre commission pour examiner la proposition de résolution européenne (PPRE), à compter de son dépôt. Nous tenons à remercier tout d'abord les professionnels, maîtres verriers et la Chambre syndicale nationale du vitrail, qui nous ont tôt alertés, ainsi que notre collègue auteure de la proposition de résolution, qui a pris l'heureuse initiative de saisir ainsi le Sénat de ce sujet.

Pourquoi cette mobilisation précoce ? L'ECHA a lancé au printemps une consultation sur l'inclusion du plomb à l'annexe XIV du règlement REACH, concernant les substances dites « particulièrement préoccupantes ».

Or la procédure d'autorisation que cela implique, et qui cédera la place à une interdiction pure et simple au terme de quelques années, représenterait un coût prohibitif pour les utilisateurs : plusieurs mois de montage de dossier d'expertise, exigeant le recours à un cabinet ou une structure d'appui spécialisé et le versement d'une redevance à l'ECHA, de l'ordre de 27 000 euros à 200 000 euros, selon la taille de l'entreprise concernée. Les TPE et PME françaises du secteur du patrimoine culturel ne pourront pas mettre en œuvre cette procédure très lourde. Leur survie même serait mise en cause à court terme.

Avant d'examiner le vaste champ patrimonial concerné, au-delà du seul secteur du vitrail, il convient de revenir au calendrier de révision du règlement REACH et à la procédure qui s'y applique, que nous détaillons dans notre rapport écrit.

Toute modification des annexes de ce règlement XIV, listant les substances soumises à autorisation, avec interdiction à terme, ou XVII, listant celles qui sont soumises à une simple déclaration qui peut comporter des exceptions, relève de la procédure de réglementation avec contrôle, qui date d'avant le Traité de Lisbonne. La Commission européenne doit consulter le comité des États membres de l'ECHA, dit comité REACH, composé de représentants de chacun des États membres, et ne peut pas adopter la modification si l'opinion du comité est négative, c'est-à-dire si la proposition de modification ne reçoit pas une majorité qualifiée en sa faveur. Les parlements nationaux peuvent ici jouer un rôle précieux de « lanceurs d'alerte » législatifs auprès de leur gouvernement, qui est représenté dans le comité d'experts, mais aussi directement auprès de la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique.

Le plomb figurait déjà, depuis 2018, sur la liste des substances dites « candidates » à l'inscription à l'annexe XIV. Il a donc fait l'objet, dans ce cadre, d'une consultation publique, ouverte le 2 février 2022 et close depuis le 2 mai 2022.

Le comité REACH doit maintenant se prononcer pour prioriser les substances à inclure dans cette annexe XIV. Il se prononce sur le tonnage, la dangerosité et le caractère dispersif, et examine l'impact des règles envisagées sur l'industrie. Ainsi, 84 % du tonnage de plomb utilisé concerne les batteries. Au comité, siège pour la France un représentant de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) avec l'appui d'un représentant du ministère de la transition écologique.

Interviendra ensuite l'instruction par la Commission européenne de la recommandation de l'ECHA et des informations recueillies lors de la consultation publique.

À ce stade, le résultat de la consultation n'est pas encore accessible sur le site de l'ECHA, qui, de fait, n'a pas encore adopté sa recommandation.

Une fois la recommandation adoptée, ce qui devrait intervenir au plus tard d'ici à la fin de l'année 2022, la Commission européenne proposera, en général sous douze mois, un projet de règlement, qui devrait donc intervenir d'ici à la fin de l'année 2023. C'est alors seulement que les autorités françaises auront officiellement connaissance des intentions de la Commission quant à l'inscription ou non du plomb à l'annexe XIV du règlement REACH.

Selon les services de la Commission européenne que nous avons interrogés, quelque 1 500 contributions auraient été reçues par l'ECHA au sujet du plomb. Selon le ministère français de la culture, auraient participé à la consultation de l'ECHA les ministères de la culture ou autorités en charge du patrimoine et des monuments historiques des pays et collectivités suivants : Autriche, Allemagne fédérale, Land de Saxe, Italie, République tchèque, Pays-Bas. Cela peut indiquer un début de mobilisation politique sur l'enjeu patrimonial de l'inscription du plomb en annexe XIV.

Les maîtres verriers qui nous ont saisis demeurent légitimement inquiets, car la fabrication et la conservation du vitrail sont indissociables de l'usage du plomb. Les baguettes formant la matrice soutenant le verre coloré et peint sont en plomb. Ces baguettes présentent longitudinalement des rainures opposées, dos à dos, en forme de H, où sont serties les plaques de verre, jusqu'à 170 par mètre carré. L'espace compris entre les rainures au milieu du plomb s'appelle « l'âme » ; les côtés qui recouvrent le verre sont les « ailes ».

Les propriétés intrinsèques de malléabilité, de durabilité et de solidité du plomb expliquent que le réseau arachnéen formé par ces baguettes soit irremplaçable.

Or la France concentre plus de 60 % du patrimoine des vitraux européens et abrite la plus grande surface de vitraux au monde. Nul besoin d'insister sur la valeur exceptionnelle de ce patrimoine, dont les plus beaux joyaux sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, mais qui s'étend aussi dans tous nos territoires. Je renvoie à ce sujet à l'excellent rapport d'information sur l'état du patrimoine religieux dans notre pays, publié voilà deux semaines par nos collègues Pierre Ouzoulias et Anne Ventalon, au nom de la commission de la culture.

Mais les maîtres verriers ne sont pas les seuls à s'inquiéter, loin de là. Le champ des métiers concernés est beaucoup plus vaste, d'où les amendements que nous proposons à la

PPRE initiale, afin de couvrir l'ensemble du champ du patrimoine, après avoir précisé et circonscrit le cadre procédural que nous venons d'indiquer.

Les facteurs d'orgues sont eux aussi concernés au premier chef, ainsi que les organistes et tous les amateurs de ce prodigieux instrument, en partie constitué de plomb. Malgré de nombreux essais de substitution depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, il apparaît que sa sonorité est indissociable de la part de plomb qui forme l'alliage de ses tuyaux, dans une proportion variant de 10 % à 95 % environ.

C'est pourquoi nous avons entendu l'association Orgue en France, présidée par M. Philippe Lefebvre, organiste titulaire de Notre-Dame de Paris, ainsi que le groupement professionnel des facteurs d'orgues, rattaché à l'Union nationale des industries de l'ameublement français. Sur près de 10 000 orgues recensées en France, près de 1 600 sont classées au titre des monuments historiques. Les manufactures d'orgues représentent environ 65 entreprises en France, dont une trentaine a un effectif moyen compris entre trois et cinq personnes. Environ 200 à 250 personnes travaillent, dans notre pays, chez les tuyautiers et dans les manufactures d'orgues. On estime entre 200 kilos et une tonne la quantité de plomb pur mise en œuvre annuellement par une entreprise.

L'interdiction du recours au plomb ou la lourde procédure d'autorisation de l'annexe XIV de Reach entraînerait le risque majeur de la perte de cet immense patrimoine pluridisciplinaire : orgues à tuyaux, facteurs d'orgues, organistes, compositeurs de musique d'orgue et, à terme, la musique d'orgue elle-même, dans sa diversité, qu'elle soit profane ou sacrée.

Au-delà du vitrail et de l'orgue, la présence du plomb dans de nombreux éléments des bâtiments anciens et des monuments historiques implique d'autres filières du patrimoine culturel, qui pourraient être gravement affectées.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur.** – En effet, la taille de pierre classique utilise également du plomb, matériau de remplissage entre les pierres, mais aussi de couverture des appuis et des corniches en pierre et des joints en fer des pierres, ainsi protégés de la corrosion. La malléabilité et la durabilité du plomb concourent à la conservation de long terme des bâtiments anciens. Certaines toitures historiques sont également constituées de plomb. C'est le cas de celles de nombreuses cathédrales, tout particulièrement Notre-Dame de Paris, mais aussi de nombreux monuments, comme le château de Versailles, le musée du Louvre, l'Opéra Garnier, le Panthéon ou les châteaux de la Loire.

L'impact le plus lourd concernerait donc l'ensemble des professions liées à la restauration et à la conservation des monuments historiques. C'est pourquoi nous avons également entendu le Groupement des entreprises de restauration des monuments historiques, qui fédère 252 entreprises de douze métiers, employant près de 10 000 salariés, dont environ 1 000 apprentis en France. Les tailleurs de pierre des monuments historiques comptent 78 entreprises, employant quelque 5 000 salariés, pour un chiffre d'affaires estimé à 600 millions d'euros. Les couvreurs des monuments historiques comptent 39 entreprises employant 1 500 salariés, pour un chiffre d'affaires de 170 millions d'euros.

Les feuilles de plomb servent également à l'étanchéité des bassins et le plomb demeure utilisé pour celle des joints et conduites alimentant les fontaines, la statuaire et les ornements du château et du domaine de Versailles et le réseau hydraulique d'autres domaines nationaux, comme celui de Saint-Cloud.

De nombreuses recherches de matériaux de substitution ont été réalisées par les professions concernées. Toutefois, elles ont constaté que le plomb comme produit de scellement et de jointoiement a un meilleur comportement élastique au cours du temps que la résine ou le mortier. C'est un motif majeur de l'utilisation maîtrisée du plomb dans tous ses usages patrimoniaux : sa malléabilité, sa ductilité, sa résistance à la corrosion en font un matériau éminemment durable, qui assure la contribution du patrimoine au développement durable.

L'interdiction ou la restriction de l'utilisation du plomb pour ces usages reviendrait donc à condamner un nombre important d'entreprises de petite taille ayant développé un savoir-faire unique au service du patrimoine français et européen.

Outre les bâtiments et monuments historiques, les musées et les institutions patrimoniales de l'Union européenne et du monde entier conservent de très nombreux objets d'art et biens culturels contenant du plomb, dont la liste a été dressée par le Conseil international des monuments et des sites, le Conseil international des musées et la Confédération européenne des organisations de conservateurs restaurateurs : la sculpture en bronze, les conduites d'eau romaines, les sarcophages du haut Moyen-Âge, les insignes médiévaux des pèlerins en étain plombé, les jouets et articles ménagers, les poids médiévaux pour filets de pêche et tissus, les restes d'activité industrielle, le matériel médico-militaire, les émaux au plomb sur la céramique, le verre au plomb, le blanc de plomb dans la peinture, les pièces de monnaie, les médailles ou les poids, ainsi que des éléments d'impression. L'on pourrait ajouter d'autres objets du patrimoine technique, telles les voitures hippomobiles ou automobiles anciennes, mais aussi les sceaux anciens conservés dans les archives, bibliothèques et musées.

La conservation, l'entretien et la restauration de tous ces éléments du patrimoine européen requièrent la manipulation ou l'usage du plomb par les conservateurs, restaurateurs et autres agents intervenant dans ces opérations.

Nous ne négligeons nullement dans notre rapport l'enjeu sanitaire, bien évidemment central, mais qui était peu développé dans la PPRE initiale. Nous vous soumettons donc une version amendée de ce texte, enrichi de visas, considérants et paragraphes.

Le plomb est un polluant bien identifié. L'usage de carburants sans plomb a, heureusement, drastiquement réduit la pollution qui y est liée. Mais nous sommes bien conscients des dangers du plomb, de la gravité du saturnisme, du caractère reprotoxique de ce matériau, particulièrement nocif pour les jeunes enfants, les femmes enceintes, les fœtus. Ces risques sont connus et pris en charge dans la population générale. Mais qu'en est-il précisément dans les secteurs du patrimoine ? Nous déplorons qu'à ce jour, il n'existe aucune donnée épidémiologique fiable mettant en question en France et en Europe la santé des travailleurs exposés au plomb dans le domaine du patrimoine culturel.

C'est pourquoi nous appelons à la réalisation d'études spécifiques à ce domaine, au niveau européen et avec un financement adéquat sur les programmes de recherche européens, avec le concours des services de la commissaire à la culture, Mme Mariya Gabriel. Nous avons pu récemment attirer l'attention de son cabinet sur ce point crucial.

La prévention du risque plomb est une préoccupation de longue date de tous les secteurs du patrimoine que nous avons rencontrés, préoccupation dont nous nous réjouissons

de constater qu'elle est partagée par les associations professionnelles ainsi que par le ministère de la culture, sa direction générale des patrimoines et de l'architecture, et sa sous-direction des monuments historiques et des sites. Toutes les entreprises concernées y sont sensibilisées et ont pris les mesures de prévention indispensables en évaluant la présence de plomb et en déployant des protocoles stricts en matière d'hygiène ainsi que des moyens de protection collective et des équipements de protection individuelle.

Nous avons constaté *de visu*, en nous rendant sur le chantier de restauration d'une église historique au cœur de Paris, dans l'île Saint-Louis, l'importance des mesures prises en matière de prévention, la réalité et l'intensité des contraintes qui pèsent sur les entreprises et les intervenants et les contrôles imposés, pour la bonne protection de la santé des travailleurs concernés : vestiaires et douches sur échafaudage, port de vêtements de travail lavés par une entreprise extérieure, interdiction de manger et de fumer avec ceux-ci, traitement spécial des déchets.

La législation française prévoit en effet déjà des exigences spécifiques en ce qui concerne le plomb en matière de protection de la santé humaine et de l'environnement.

Sur le plan de la santé au travail, le code du travail français a prévu deux indicateurs permettant de vérifier l'efficacité des mesures de prévention mises en place vis-à-vis du risque plomb : la valeur limite d'exposition professionnelle (VLEP) au plomb, et la plombémie, assortie de valeurs limites biologiques (VLB) à ne pas dépasser.

Le code du travail prévoit également que le médecin du travail assure un suivi individuel renforcé dès le dépassement de certains seuils de concentration de plomb dans l'air ou de plombémie.

Ces valeurs limites sont susceptibles d'être abaissées et harmonisées au niveau européen dans le cadre de la révision de la directive 98/24/CE du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail, ce qui renforce les exigences de prévention.

Un guide pratique intitulé « Organisation des chantiers patrimoniaux en présence et avec maintien du plomb » a par ailleurs été rédigé à l'initiative du ministère de la culture. Ce guide, finalisé en 2018, pourrait être publié et largement distribué, tout comme l'ont été les actes d'une journée d'étude organisée en 2018, en lien avec la Caisse régionale d'assurance maladie d'Île-de-France (Cramif) et le ministère de la culture, par l'Association des restaurateurs d'art et d'archéologie de formation universitaire (Araafu).

Nous citons ces documents de référence dans notre rapport et dans notre PPRE. La prévention s'appuie aussi sur les guides et fiches produits par l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) sur la santé et sécurité au travail. La Fédération française du bâtiment (FFB) propose également sur son site internet un kit de documents en ligne.

Les formations initiales et continues des professionnels proposées, par exemple, par l'Institut national du patrimoine (INP) ou par l'École de Chaillot, prennent déjà en compte la prévention du risque plomb, mais pourraient être enrichies par les recommandations de ces documents.

Ces règles, ces outils, ces bonnes pratiques existent donc. Les maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et entreprises des chantiers d'entretien et de restauration incluant le plomb,

dans tous ses états, sont mobilisés en faveur de la sécurité sanitaire des chantiers et de tous les intervenants. Nous sommes toutefois favorables à ce qu'un protocole national voire européen de prévention du risque plomb soit mis en œuvre sur les chantiers des monuments historiques, sur le fondement des protocoles instaurés récemment sur les chantiers français.

Cette voie nous semble bien préférable à une révision du règlement REACH. Certes, l'article 58 de ce règlement prévoit que certaines utilisations ou catégories d'usages peuvent être exemptées de l'obligation d'autorisation, à condition que le risque soit bien maîtrisé, mais uniquement s'il l'est par le biais d'une législation communautaire spécifique. Or le risque plomb est bien maîtrisé, nous l'avons vu, mais par une législation et une réglementation nationales. Hélas, faute de législation communautaire spécifique existante, une telle exemption à l'obligation d'autorisation pour continuer à utiliser le plomb dans les activités patrimoniales paraît exclue, dans le cadre de l'annexe XIV de REACH.

Pour les filières du patrimoine qui constituent l'objet de la présente proposition de résolution, le moyen le plus sûr de garantir une telle exemption serait donc le *statu quo*, c'est-à-dire le maintien du plomb en dehors du champ de l'annexe XIV.

Si la Commission européenne jugeait toutefois nécessaire de durcir les règles d'usage du plomb dans le secteur industriel, elle pourrait aussi bien recourir à d'autres législations européennes existant par ailleurs dans le champ du travail ou de la santé — législations qui, elles, relèvent d'ailleurs de la procédure de codécision —, mais elle devrait alors veiller à bien exempter les filières patrimoniales de telles nouvelles dispositions.

Il importe que le gouvernement français s'engage en ce sens et mobilise son représentant au comité de l'ECHA pour éviter une désastreuse inscription du plomb à l'annexe XIV du règlement REACH. Je rappelle que le plomb relève actuellement de l'annexe XVII.

La France appartient au groupe des pays les plus ambitieux en Europe en matière de gestion des risques des substances chimiques, dénommé « *Reach-Up* », déterminé à promouvoir des avancées ambitieuses pour la sécurité environnementale dans le cadre de la révision du règlement REACH. Elle se trouve par conséquent en bonne position pour défendre en même temps la nécessité de prévoir des précautions spécifiques afin de préserver l'avenir des filières patrimoniales. Elle est d'autant plus légitime à plaider pour une telle exception patrimoniale qu'elle est dotée d'un patrimoine culturel exceptionnel.

Les maîtres verriers, facteurs d'orgues, couvreurs, maçons du patrimoine maîtrisent et transmettent des gestes et des techniques ancestrales dont ils sont les seuls dépositaires. Toute une culture européenne, mais aussi une économie touristique patrimoniale reposent sur l'entretien de ces bâtiments dans un état proche de leur construction, permettant aux visiteurs d'appréhender l'histoire de notre pays et de notre continent. Il y va de l'attractivité et du développement durable, mais aussi du développement économique et social de nos territoires, sans parler de la pratique des cultes ou du simple plaisir de contempler les jeux de lumière et de couleurs des vitraux et de se laisser emporter par les sons prodigieux des grandes orgues.

Au total, pour ce qui concerne la révision telle qu'elle est actuellement envisagée du règlement REACH, nous partageons et prolongeons les préoccupations de l'auteur de la PPRE, en les élargissant à l'ensemble des filières concernées.

Tel est le sens des modifications substantielles que nous vous proposons d'apporter à cette proposition de résolution européenne, afin que la dimension patrimoniale de l'usage du plomb soit pleinement prise en compte, au-delà même du règlement REACH.

Nous vous proposons d'adresser dans le même mouvement un signal politique direct à la Commission européenne par un avis politique, reprenant en grande partie les termes de la proposition de résolution européenne, sous réserve de quelques dispositions qui concernent plus spécifiquement la Commission.

**M. Jean-François Rapin, président.** – De tels sujets requièrent une certaine vigilance. À la demande de notre commission, un débat aura d'ailleurs lieu en séance à la rentrée d'octobre sur la prise en compte des territoires, des savoir-faire et des cultures dans l'élaboration de réglementations européennes d'harmonisation.

Merci de votre rapport et du travail que vous avez effectué sur la PPRE, qui ne dénature pas la volonté de notre collègue Vanina Paoli-Gagin, mais vient au contraire l'enrichir.

**M. Claude Kern.** – Merci de ce travail. J'ai travaillé le plomb par le passé, notamment dans une fonderie artisanale. Nous ne connaissions pas à l'époque la nocivité des fumées associées.

Que ce soit dans l'artisanat, l'industrie ou la rénovation du patrimoine, le plomb est irremplaçable. Il offre en effet une ductilité que l'on ne retrouve dans aucun matériau de substitution. J'adhère donc entièrement aux propositions qui nous sont présentées, notamment celle relative à la réalisation d'études plus approfondies sur les risques du plomb et la recherche d'un matériau de remplacement. Si l'on se souvient de ce qui a pu se produire, par exemple, pour l'amiante — qui n'est pas dangereux tant qu'il n'est pas volatil, contrairement à ce que l'on a pu affirmer —, il faut se préserver en la matière de tout excès.

**M. Pierre Ouzoulias.** – La relation entre le plomb et les humains est ancienne. On peut ainsi mesurer dans les glaces du Groenland les premiers travaux réalisés par les Romains en Espagne pour l'exploitation des mines de plomb, au II<sup>e</sup> siècle avant Jésus-Christ. Notre civilisation est imprégnée de plomb depuis sa naissance.

Je remercie également les rapporteurs pour ce travail précis. Nous sommes confrontés à une incompréhension du domaine de la préservation des monuments historiques. Si le souci d'éloigner les substances nuisibles des processus de production contemporains est évidemment compréhensible, s'agissant du patrimoine, les matériaux ne peuvent être séparés de la façon dont ils sont produits. En effet, l'objectif de la restauration est de restituer non seulement les monuments, mais aussi les savoir-faire ayant permis leur construction. Nous devons pour cela approcher au plus près les techniques anciennes.

Ne faudrait-il pas envisager de classer parmi les monuments historiques les savoir-faire et modes de production anciens, mais vivants, afin de les mieux transmettre, comme cela se fait au Japon, par exemple ? Il faudrait avancer sur ce sujet en Europe, y compris pour certaines techniques agricoles ancestrales, dont nous pourrions avoir besoin dans un avenir proche.



*La commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.*



- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes,  
et de M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques -

## **Recherche et innovation**

### **Constellation de connectivité sécurisée européenne - Rapport et examen de la proposition de résolution européenne n° 780 sur le texte COM(2022) 57 final de MM. André Gattolin et Jean-François Rapin**

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – Je suis heureux d’accueillir les représentants de la commission des affaires économiques pour le dernier point de notre ordre du jour, qui concerne l’examen d’une proposition de résolution européenne (PPRE) relative au programme européen de constellation satellitaire sécurisée. Ce texte, que j’ai déposé il y a quelques jours avec mes collègues André Gattolin et Anne-Catherine Loisier, est le fruit d’un travail commun à nos deux commissions.

La politique spatiale européenne est déterminante pour notre souveraineté économique. Ce sera d’ailleurs l’un des sujets traités lors de la prochaine Conférence interparlementaire européenne sur l’espace (*European Interparliamentary Space Conference – EISC*) que le Sénat accueillera les 15 et 16 septembre prochains et qu’organisent conjointement la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, la commission des finances, la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes.

**M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques.** – Je tiens à excuser l’absence de Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et du groupe de travail sur l’espace, qui m’a chargé de la représenter.

Je tiens également à remercier la commission des affaires européennes, et en particulier son président Jean-François Rapin, d’avoir associé la commission des affaires économiques à l’élaboration de cette proposition de résolution européenne.

Au vu des enjeux que soulève le projet de la Commission européenne concernant la connectivité, les télécommunications, la concurrence et le développement économique des industries spatiales française et européenne, il nous a effectivement semblé important de pouvoir travailler ensemble, dès le départ, sur ce sujet.

Les travaux menés en commun par nos deux commissions nous permettent également, dans une certaine mesure, de préparer et d’affiner nos positions, en tant que parlementaires français, en vue de la Conférence européenne interparlementaire sur l’espace, cette année présidée par le Sénat, sous le haut patronage de son Président.

**M. André Gattolin, rapporteur pour la commission des affaires européennes.** – Le 16 février 2022, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement européen visant à créer une constellation de connectivité sécurisée européenne.

Cette constellation consisterait en un groupe de satellites artificiels travaillant de concert, avec un triple objectif. Le premier est de fournir un accès à Internet à haut débit pour tous les Européens, c'est-à-dire de mettre fin aux zones blanches - ce que nous ne parvenons pas à faire par voie terrestre. Le deuxième est d'assurer une redondance des systèmes de communications terrestres, afin d'assurer la continuité et la résilience des télécommunications européennes. Enfin, le troisième objectif est d'offrir à l'Union européenne et aux entités gouvernementales de ses États membres des services européens autonomes de télécommunications par satellite sécurisés, afin de ne pas dépendre de manière critique d'infrastructures et de services spatiaux de pays tiers ou d'entités contrôlées par des pays tiers.

Afin de mieux garantir la confidentialité des communications gouvernementales, la constellation devrait, à terme, être sécurisée grâce à des technologies d'informatique quantique et post-quantique. Les entités gouvernementales autorisées à utiliser les services gouvernementaux sécurisés seront désignées par chaque État membre, sur le modèle de ce qui existe déjà pour le service public réglementé du système Galileo.

Ce projet européen survient dans un contexte de multiplication des constellations satellitaires de télécommunications, notamment en orbite basse. Je ne citerai que les plus connues, parmi lesquelles les constellations Starlink, de SpaceX, dont quelque 2 700 satellites sont déjà en orbite, OneWeb, qui en compte déjà près de 200, et bientôt la constellation Kuiper d'Amazon, mais il en existe bien d'autres, y compris de petites constellations privées. D'autres sont prévues par de grands États comme la Chine ou la Russie. Cependant, il ne s'agit pas seulement de suivre le mouvement.

La multiplication récente des crises, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de conflits armés, montre toute la pertinence, pour l'Union européenne, de disposer de réseaux de télécommunications sécurisés et redondants. Malgré les risques de collision pouvant survenir entre ces satellites, voire de destruction malveillante par un tiers, les réseaux de télécommunications par satellite demeurent nettement moins vulnérables que les infrastructures terrestres.

À ce titre, disposer d'une constellation de connectivité autonome serait précieux pour l'Union européenne, notamment pour la gestion de crises environnementales ou humanitaires, y compris hors des frontières de l'Union. Rappelons-nous comme nous avons tous applaudi Elon Musk lorsqu'il a mis à la disposition des Ukrainiens les services de connectivité de Starlink, pour pallier les destructions d'infrastructures terrestres de communication, dès les premiers jours du conflit en Ukraine.

Le volet gouvernemental sécurisé aurait aussi une forte valeur ajoutée pour les opérations militaires extérieures, ainsi que pour tous les usages institutionnels des États membres et de l'Union hors du territoire européen. Nous pensons, bien sûr, aux connexions avec nos représentations et nos ambassades partout dans le monde.

Le programme spatial de l'Union européenne adopté en 2021 comporte déjà une composante de télécommunications gouvernementales sécurisées par satellite, dénommée GovSatCom. Son principe est de mettre en commun les ressources publiques et privées disponibles dans l'Union en matière de télécommunications par satellite, afin d'optimiser leur utilisation par les gouvernements des États membres. Le règlement spatial de 2021 prévoit, à l'issue d'une première phase, qui court jusqu'en 2025, une évaluation du programme. Si l'approche par la mise en commun apparaissait alors insuffisante pour faire face à l'évolution

de la demande, la possibilité est ouverte de développer, dans une deuxième phase, des capacités spatiales additionnelles, dans le cadre d'un ou plusieurs partenariats public-privé.

De fait, dans un contexte de rivalités et de tensions géopolitiques accrues, les besoins croissants de communications gouvernementales de l'Union et des États membres ne peuvent être satisfaits par les capacités actuellement disponibles au niveau de ces derniers. Par ailleurs, aucun État membre ne dispose, isolément, des financements nécessaires au lancement d'une constellation de connectivité sécurisée pour son seul usage. Pour cette raison, la France, qui est pourtant en pointe au niveau européen dans le domaine spatial, soutient fortement le projet de constellation européenne.

La Commission européenne justifie également sa proposition par la nécessité de mieux sécuriser les communications gouvernementales contre l'aggravation des menaces « cyber », en utilisant des technologies de cryptographie quantique et post-quantique. Or les clés de cryptographie quantique ne peuvent pas, en l'état actuel des technologies, être transportées par la fibre, ce qui signifie qu'il est impossible d'utiliser les technologies quantiques, et *a fortiori* post-quantiques, pour sécuriser des communications transitant par les réseaux terrestres.

Les experts que nous avons auditionnés sont moins optimistes que la Commission sur l'horizon auquel les technologies de cryptographie quantique et post-quantique pourront être utilisées pour sécuriser la constellation, car ils ne devraient pas être matures, au niveau industriel, avant au moins une dizaine d'années. Dans cette situation, face aux progrès importants et aux investissements réalisés par des pays comme la Chine – qui déploie des financements considérables dans ce domaine –, l'Europe risque, pendant quelques années, de se trouver démunie face aux cyberattaques reposant sur les technologies quantiques. Les acteurs américains avec lesquels j'ai pu échanger partagent ces préoccupations et ces inquiétudes.

Cependant, l'objectif, à terme, d'une meilleure sécurisation des communications gouvernementales de constellation grâce à des technologies quantiques et post-quantiques reste hautement pertinent. Il est évident qu'il faut soutenir fermement l'intégration dans la constellation de démonstrateurs et de prototypes quantiques européens, afin de stimuler la recherche et l'innovation dans ce domaine. En parallèle, il faut bien sûr prévoir et développer des technologies de sécurisation des communications plus immédiatement disponibles, afin de sécuriser la constellation pendant le temps requis pour le passage de l'informatique traditionnelle à l'informatique quantique. Il faudra aussi anticiper la transition entre ces technologies classiques de sécurisation et les technologies d'informatique quantique et de cryptographie post-quantique. Les modalités de cette transition devront être adaptées en fonction du calendrier de déploiement de la constellation européenne.

Pour mettre en œuvre la constellation, la Commission européenne envisage un modèle de concession. Après avoir recueilli les besoins en services gouvernementaux des différents États membres, la Commission définira un portefeuille de services, sur la base duquel un marché public sera passé avec un consortium d'acteurs privés. Ces acteurs privés seront libres d'ajouter des services commerciaux de leur choix. Ce modèle de concession semble indispensable, du fait du caractère limité des besoins institutionnels, et au regard du coût de la constellation. Si la Commission européenne n'entend pas donner de directives quant à ces services complémentaires, l'idée est que ces derniers concourent à la compétitivité et à la croissance, en proposant des services innovants aux particuliers et aux entreprises

européennes. Ainsi, la constellation vise également un objectif économique et social plus large qu'une simple amélioration de la connectivité en Europe.

Dans ce cadre de partenariat public-privé, et dans l'optique d'une constellation souveraine, il faudra se montrer particulièrement vigilant sur la propriété et la gouvernance des entreprises attributaires du marché de la constellation, afin de garantir la protection des infrastructures et technologies stratégiques européennes. À la suite des discussions qui ont eu lieu au Conseil, différents degrés de services gouvernementaux sont désormais envisagés : des plus souverains et sécurisés – « *hard gov* » – aux moins sensibles – « *light gov* » –, pour lesquels la Commission privilégierait des achats de services déjà existants. Les entreprises qui fourniront ces services gouvernementaux, quelle que soit la forme retenue, devront faire l'objet d'une surveillance particulière.

Sur le papier, ces risques sont déjà bien pris en compte, puisque, dès que la Commission l'estimera justifié, l'article 24 du règlement spatial européen, qui régit les conditions d'éligibilité des entreprises aux marchés publics de l'Union en matière spatiale, pourra être appliqué. Cet article prévoit que les entreprises doivent notamment, pour être éligibles, être établies dans l'Union européenne et n'être soumises au contrôle d'aucun pays tiers ou d'aucune entité dépendant de pays tiers. Cependant, si la ligne de partage apparaît claire pour les services de communication gouvernementale, elle l'est moins pour les services commerciaux. Or l'utilisation de ces derniers pourrait aussi revêtir, *in fine*, une importance stratégique, au gré de l'appropriation de leurs usages par les citoyens, les entreprises, ou même par les institutions publiques de l'Union.

De ce point de vue, le statut des acteurs du « Nouvel Espace », ou *New Space*, et surtout des petits acteurs émergents, indispensables au développement de ces technologies, doit faire l'objet d'une attention particulière. Il est très important de soutenir ces acteurs innovants et de structurer le secteur spatial européen de manière à les faire travailler avec les acteurs historiques de l'espace – qui sont eux aussi innovants. Chacun doit pouvoir contribuer au projet, en complémentarité, sur toute la chaîne de valeur de l'industrie spatiale.

Il faut souligner parallèlement que la multiplication des partenaires multiplie aussi les risques de failles de sécurité. Elle multiplie également les risques de rachat ou de prise de contrôle de ces petites structures par des entités extraeuropéennes – prises de contrôle qui pourraient se faire à l'insu de la Commission européenne. Aussi, dans le cadre de la résolution, nous recommandons un examen très attentif de la gouvernance et de la répartition du capital des entreprises qui souhaitent investir dans ce projet de constellation et proposer des services commerciaux à partir des infrastructures gouvernementales, mais également ensuite, un suivi de la structure de leurs capitaux et de leur gouvernance, notamment lorsqu'il s'agit de petites sociétés appartenant au *New Space*.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je tiens également à remercier la commission des affaires européennes, et en particulier son président Jean-François Rapin, d'avoir associé la commission des affaires économiques à l'élaboration de cette proposition de résolution européenne.

Le projet européen de constellation de connectivité présente en effet des enjeux importants en matière de télécommunications, de concurrence et de développement économique des filières industrielles spatiales française et européenne.

Je souhaiterais insister sur quatre points.

L'urgence est de mise si l'Union européenne souhaite se positionner sur le segment des constellations spatiales de connectivité et s'affirmer dans la durée comme une puissance spatiale de premier plan.

En effet, le déploiement de telles constellations nécessite l'utilisation d'une ressource limitée, peu connue et pourtant indispensable, à savoir les fréquences de radiocommunications. Les États membres doivent mettre à disposition ces fréquences pour le compte de l'Union européenne, afin de permettre les usages gouvernementaux de cette constellation.

Les disponibilités du spectre de radiofréquence et de l'orbite basse étant limitées, il apparaît que seul le fonctionnement de quatre à cinq constellations de connectivité, au maximum, serait réaliste dans de bonnes conditions. Les nouvelles générations de constellations comme Starlink de SpaceX, Kuiper d'Amazon ou OneWeb se développent rapidement et sont déjà partiellement opérationnelles. Autrement dit, il est grand temps pour l'Union européenne de déployer sa propre constellation souveraine de connectivité.

Dans cette perspective, la France est le seul État membre à avoir indiqué à la Commission européenne mettre à disposition des fréquences militaires pour les usages gouvernementaux de la constellation. Ces fréquences disponibles ne sont actuellement pas utilisées. La France dispose d'un droit d'usage prioritaire sur ces fréquences auprès de l'Union internationale des télécommunications (UIT) jusqu'en octobre 2027. Afin que ce droit d'usage prioritaire ne soit pas perdu, le premier satellite de la constellation européenne devra donc être mis en orbite au plus tard à cette date. Toutefois, la Commission européenne ambitionne un déploiement bien plus rapide, dès 2024, et ce afin d'être dans la course des quatre ou cinq premières constellations.

Au regard du coût estimé du déploiement d'une telle constellation, d'au moins 6 milliards d'euros – sans compter les coûts de maintenance et de renouvellement régulier de la flotte de satellites –, et compte tenu de la vitesse à laquelle la Commission européenne souhaite mettre en œuvre ce projet, il me semble important d'insister sur les bénéfices que pourrait apporter une telle constellation, que certains sous-estiment sous prétexte que nous pourrions nous satisfaire de la fibre.

Le développement en orbite basse offre des avantages décisifs en matière de réduction des temps de latence et d'amélioration de la vitesse de connexion, les satellites étant plus proches de la Terre qu'en orbite géostationnaire.

Ces avantages sont importants pour les usages gouvernementaux, notamment militaires, mais également pour les usages commerciaux : la chirurgie à distance, les véhicules autonomes, le guidage de précision des bateaux ou encore le développement des objets connectés, et même les jeux en ligne.

Les avantages sont également considérables pour les particuliers. L'objectif est ainsi de fournir à la population européenne des services satellitaires de connectivité complémentaires à ceux qui sont permis par les réseaux terrestres de télécommunications, notamment pour les zones habitées qui ne pourront pas être couvertes par une seule et même technologie.

Par exemple, si la France est le pays de l'Union européenne le plus avancé dans le déploiement de la fibre optique, cette vitesse de déploiement n'est pas toujours gage de

qualité de service, et le raccordement d'entreprises et de particuliers dans les zones montagneuses et peu denses et dans les territoires ultramarins demeure incertain. Ce sont d'ailleurs principalement dans ces zones que se situent les 4 000 abonnés dont dispose Starlink en France.

En outre, c'est faire affront à l'avenir que de penser que nous pourrions nous passer d'une constellation de satellites à l'heure où toutes les grandes puissances en font une priorité, où nous prônons plus de souveraineté numérique et alors que nous découvrons de nouvelles vulnérabilités liées notamment aux catastrophes naturelles. Ainsi, nous enterrons de moins en moins la fibre ; qu'advierait-il si une partie du réseau aérien était rendu inopérant par des tempêtes ou des incendies ?

Nous nous devons donc, au Sénat, de soutenir le déploiement d'une telle constellation qui viendra répondre à des besoins grandissants de connectivité ainsi qu'aux carences vécues par une partie de la population européenne et par plusieurs entreprises, le but étant de résorber les zones blanches dans nos territoires et de renforcer la connectivité, assurant ainsi une plus grande résilience de nos systèmes de télécommunications.

Le soutien que nous apportons à ce projet n'ignore toutefois pas les conséquences de ce déploiement en matière d'encombrement de l'espace et, à terme, de prolifération des débris spatiaux.

Selon les estimations de l'Agence spatiale européenne (*European Space Agency – ESA*), il y aurait en orbite plus d'un million de débris. Sur les 12 000 satellites lancés depuis les années 1950, seuls 4 500 sont encore opérationnels, tandis que la plupart des autres satellites toujours en orbite ne sont plus utilisés.

Il me semble important d'œuvrer pour un alignement des calendriers, la Commission européenne ayant récemment proposé l'élaboration de règles communes en matière de gestion du trafic spatial, dans un double objectif de limitation de la pollution spatiale et de promotion d'une concurrence équitable entre les différents opérateurs concernés.

Cette nouvelle réglementation devra être pleinement en vigueur au moment du déploiement de la constellation afin de promouvoir, au niveau européen, un usage plus durable et plus responsable de l'espace, dans la continuité des efforts réalisés par la France lors de l'adoption de la loi sur les opérations spatiales en 2008.

Enfin, et je me permets d'insister sur ce dernier point, nous devons promouvoir une approche stricte de la préférence européenne. Autrement dit, les satellites de la constellation européenne devront être déployés par des lanceurs européens depuis des bases de lancement situées sur le territoire de l'Union européenne. Il s'agit là d'un enjeu primordial de souveraineté, afin de nous permettre de disposer, dans la durée, d'un accès autonome à l'espace.

Affirmer la préférence européenne en matière d'infrastructures spatiales est également un moyen de soutenir, à long terme, le développement et l'innovation de l'industrie spatiale française et européenne, que ce soit les acteurs historiquement établis ou de nouvelles start-up du *New Space*.



En effet, il serait regrettable que le déploiement d'infrastructures spatiales gouvernementales, financées par des fonds publics, bénéficie avant tout aux lanceurs américains et aux acteurs économiques extraeuropéens. C'est un enjeu de souveraineté, mais également de retour sur investissement de l'argent public investi, car les retombées économiques d'un tel projet devraient d'abord bénéficier aux entreprises et aux territoires de l'Union européenne.

En contrepartie, tous les efforts déployés permettant d'affirmer une préférence européenne en matière spatiale devraient s'accompagner d'engagements supplémentaires de la part des entreprises spatiales européennes, afin qu'elles assurent la cadence et la fluidité des lancements européens.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – Comme la commission des affaires économiques, la commission des affaires européennes est fermement attachée à l'application d'une préférence européenne pour les lanceurs. Une telle préférence paraît évidente pour les satellites destinés aux services gouvernementaux, et *a fortiori* militaires. Toutefois, elle devrait l'être aussi pour la plupart des lancements commerciaux, pour d'évidentes raisons liées à la souveraineté technologique. Comme nous l'a dit l'un des entrepreneurs que nous avons auditionnés : à l'heure où l'on parle pour l'Europe de souveraineté économique, il n'est pas raisonnable de laisser un satellite trois semaines en attente de lancement sur le sol des États-Unis. Il est concrètement impossible d'en assurer la surveillance 24 heures sur 24. Sans vouloir prêter de mauvaises intentions à nos amis américains, cela revient à se jeter dans la gueule du loup !

Je rappelle d'ailleurs que le droit européen de la commande publique n'interdit pas les restrictions d'accès aux marchés publics européens, pour peu qu'elles soient suffisamment justifiées, notamment pour des motifs de sécurité.

Il est tout à fait légitime d'utiliser pleinement cette latitude laissée aux donneurs d'ordre et nous devons, pour notre part, être particulièrement attentifs à la manière dont la Commission libellera les marchés.

Selon la proposition de la Commission, les lancements devraient se faire « si possible » à partir du territoire des États membres. Cette expression est ambiguë, et elle a été interprétée de manière divergente par nos partenaires européens. Certains estiment en effet qu'une moindre compétitivité des bases de lancement européennes serait un motif suffisant pour se tourner vers des fournisseurs de services de lancement étrangers. Dans le même article de la proposition de règlement, la mention explicite d'un objectif de promotion de « l'autonomie stratégique » de l'Union semble limiter la possibilité d'une telle interprétation, qui n'est évidemment pas celle de la France. Néanmoins, afin d'éviter tout malentendu ultérieur, nous souhaiterions que ce point soit clarifié. De telles dérogations à la préférence européenne ne devraient intervenir que dans des cas très limités d'incapacité constatée des lanceurs européens à remplir cette mission, et seulement si un retard de déploiement était susceptible de causer des dommages importants au système.

Sur ce point, la présidence française du Conseil de l'Union européenne ne nous a peut-être pas beaucoup aidés, car, comme vous le savez, au titre de la présidence, les représentants français se sont abstenus de faire prévaloir leur point de vue lors des discussions au Conseil. Nos partenaires italiens, avec lesquels nous sommes très en phase à ce sujet et qui y sont très intéressés à travers leur lanceur Vega-C, n'ont pas réussi à obtenir de garanties supplémentaires.

Si nous souhaitons tous que les satellites de la constellation soient déployés par des lanceurs européens, l'applicabilité de restrictions de lancement pour des acteurs non européens dépendra, concrètement, de la capacité d'Ariane 6 – le cas échéant suppléée par Vega-C – à déployer ces satellites.

Si le vol inaugural de Vega-C a bien eu lieu la semaine dernière, le lancement d'Ariane 6 ne cesse d'être retardé. Il est actuellement prévu pour l'année 2023, et devra en outre, dans ses premières années de fonctionnement, assurer le déploiement de la constellation Kuiper d'Amazon, qui a réservé dix-huit lancements échelonnés entre 2024 et 2027. Même si une montée en cadence des lancements n'est pas à exclure, l'hypothèse selon laquelle les services de lancement européens seraient insuffisants pour assurer le déploiement de la constellation européenne demeure malheureusement plausible. Afin de se prémunir contre ce risque, il serait souhaitable que la Commission européenne assure plus fermement son rôle de client d'ancrage pour les services de lancement européens – comme l'a d'ailleurs fait l'Agence spatiale européenne.

Dans le contexte de montée en puissance de l'Union européenne dans le domaine spatial, le nouveau projet de constellation illustre d'ailleurs à nouveau les difficultés d'articuler la coexistence, en Europe, de l'Union européenne spatiale et de l'ESA. Ce n'est pas un problème nouveau, mais, au vu de l'importance des enjeux de sécurité en présence, la répartition des rôles doit être ici strictement définie. Pour la constellation, il est prévu que l'ESA se cantonne à un rôle de soutien technique, notamment dans l'analyse des offres des partenaires privés.

Par ailleurs, les marchés concernant les services gouvernementaux ne devraient pas être ouverts aux pays de l'ESA non membres de l'Union européenne. La même question se pose pour les bases de lancement : faut-il autoriser, comme le souhaitent certains grands pays partenaires, des lancements depuis la Norvège ? Nous n'y sommes pas favorables, car les priorités de l'ESA et de l'Union peuvent être divergentes.

Le Royaume-Uni, qui est un acteur spatial de premier plan, a quitté l'Union européenne, mais demeure membre de l'ESA, ce qui met encore davantage en relief cette césure. Même si les conditions de production et d'accès aux informations classifiées de l'Union par l'ESA seront renforcées, et même si le Royaume-Uni ne pourra participer, dans le cadre de l'Agence, qu'à la fourniture de services commerciaux pour la constellation, peut-on garantir que les entreprises britanniques ne tireront pas un bénéfice excessif des informations auxquelles elles pourraient avoir accès à l'occasion de ces collaborations ?

En outre, je rappelle que le gouvernement britannique est l'un des actionnaires principaux de la constellation OneWeb, dont la nouvelle constellation européenne sera une concurrente directe dans plusieurs domaines. Peut-on, dans ces conditions, laisser librement les entreprises britanniques candidater aux appels d'offres relatifs à la constellation européenne ? Des garde-fous devront être posés. Cela relèvera des négociations entre l'ESA et la Commission, qui semble avoir pris la mesure du problème.

Pour finir, il faut évoquer le financement du projet. Son coût total, pour la période 2023-2027, est estimé par la Commission à 6 milliards d'euros, parmi lesquels 1,6 milliard d'euros serait financé par l'Union et 2 milliards d'euros par le secteur privé, le reste devant être assuré par les États membres et des États tiers participant au programme, ainsi que par l'ESA.

Sur ce point, deux remarques s'imposent. Premièrement, le montant exact du projet n'est pas connu *a priori*, puisque l'architecture de la constellation et le nombre de satellites nécessaires à la fourniture du portefeuille de services, qui sera défini par la Commission, seront laissés au libre choix des prestataires. Néanmoins, au vu des budgets consacrés par les acteurs privés au déploiement de leurs constellations, le montant total annoncé apparaît particulièrement faible : on parle ainsi de 10 à 15 milliards d'euros pour le déploiement de Kuiper.

Il est donc indispensable de consolider le modèle de financement du projet. En ce qui concerne les fonds européens mobilisés, pour l'instant, la somme de 1,6 milliard d'euros prévue par l'Union est redéployée depuis d'autres programmes, notamment le programme spatial européen et Horizon Europe. On peut le regretter, mais lorsqu'on connaît la difficulté des négociations budgétaires européennes, cela est sans doute plus sage que de rouvrir le cadre financier pluriannuel – dont les dernières négociations ont duré près de quatre ans.

En revanche, il faut, dès à présent, anticiper l'intégration de ce nouveau programme dans le prochain cadre financier pluriannuel, bien au-delà des 442 millions d'euros initialement prévus, pour GovSatCom et la surveillance de l'espace durant la période 2021-2027. Le développement de l'espace comme secteur stratégique, au-delà des programmes historiques Galileo et Copernicus, nécessitera une augmentation considérable des budgets européens associés. Je rappelle d'ailleurs que le budget consacré à la politique spatiale dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 était déjà en nette augmentation, par rapport à la période précédente, signe de sa montée en puissance.

Afin de sécuriser le financement privé de la constellation et d'assurer la viabilité de son *business plan*, il serait souhaitable que les premiers services commerciaux soient lancés dès le déploiement de l'infrastructure gouvernementale. Il conviendrait alors de privilégier dans un premier temps, dans les critères d'attribution, la maturité de l'offre de service et l'existence d'un marché. Nous ne pourrions en effet nous passer des acteurs privés pour le financement du programme. Il nous semble par ailleurs très important, vu les implications financières et les incertitudes concernant la viabilité financière du projet, que le Parlement européen, mais aussi les parlements nationaux soient régulièrement informés par la Commission européenne des évolutions survenues dans la mise en œuvre du partenariat public-privé envisagé, afin de pouvoir réagir à toute difficulté qui se présenterait à ce sujet.

La Commission européenne envisage un calendrier de déploiement de la constellation très ambitieux, impliquant le lancement des premiers satellites et de premiers services accessibles dès 2024. La présidence française du Conseil de l'Union européenne a obtenu un accord sur le projet au Conseil, le 29 juin, après seulement quatre mois de négociations. Le double objectif de la proposition a permis un relatif consensus au sein des États membres, certains, comme la France, étant plus sensibles aux usages souverains et militaires, et d'autres plus sensibles à la réduction des zones blanches et au développement de services commerciaux.

Le Parlement européen devrait se prononcer en octobre, et la présidence tchèque de l'Union européenne a fait de ce dossier une priorité. Elle espère obtenir un accord en trilogue au plus tard au tout début de l'année 2023. Ainsi, le calendrier envisagé par la Commission pourrait être tenu, de premiers appels d'offres pouvant être lancés dès l'année prochaine. Des consultations avec les industriels du secteur spatial sont d'ores et déjà prévues durant cet été, en parallèle des négociations sur la proposition de règlement, afin de pouvoir lancer rapidement les premiers appels d'offres dès son adoption.

Il nous paraît urgent de lancer la constellation, qui assurera les conditions de la souveraineté européenne et d'une croissance tirant bénéfice des nouveaux usages du numérique. Toutefois, nous appelons à une grande vigilance quant aux conditions de sécurité et de participation des acteurs extraeuropéens à ce projet, et quant à ses modalités de financement. C'est l'objet de la proposition de résolution européenne que nous avons déposée conjointement, et que nous vous proposons d'adopter aujourd'hui.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Vous avez parlé de cyber-sécurité et de la nécessité d'apporter une attention particulière aux fournisseurs de services gouvernementaux. Quel est votre avis sur le projet d'association entre Thales et Google présenté dans le cadre de la doctrine gouvernementale du *cloud* de confiance ? La justification de cette association est qu'il n'existerait pas de fournisseur de *cloud* européen, ce qui est faux. Compte tenu de l'attention qu'il convient de porter à l'ensemble des éléments de la chaîne de valeur, y compris nos petites entreprises, et des risques induits par l'extraterritorialité du droit américain, ne faudrait-il pas redoubler de vigilance dans le cadre de ce type de projets ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Au sein de l'Union européenne, certains États sont favorables à une ouverture vers des entreprises extérieures, quand d'autres plaident pour une souveraineté sécurisée au maximum, ce qui implique de privilégier les entreprises européennes. Un cryptage renforcé permettrait peut-être de travailler avec des entreprises extra-européennes dans des conditions de sécurité adéquates. Nous sommes favorables à un travail partenarial, à condition que la souveraineté française et européenne demeure assurée.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – Au cours de nos auditions, nous avons entendu des start-ups comme des grandes entreprises du domaine spatial. L'idée qu'elles développent de former des consortiums agrégeant ces différents acteurs m'a paru intéressante.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – En matière d'industrie spatiale, nous sommes davantage autonomes qu'en matière numérique, où de grands groupes sont devenus dominants sur nos marchés européens. Dans ce dernier domaine, des modules entiers de production des nouvelles technologies nous échappent, non en raison de nos capacités technologiques, mais du fait de la faiblesse de nos investissements dans certaines filières.

La prudence est essentielle en la matière. L'entrée de nouveaux acteurs dans le domaine spatial nous paraît intéressante. Toutefois, le risque de voir les acteurs les plus innovants du *New Space* européen rachetés, à terme, par de grands groupes américains ou chinois constitue une préoccupation majeure. Nous disposons néanmoins, dans le domaine spatial, d'atouts et d'acteurs plus performants que dans le secteur du numérique.

**Mme Marta de Cidrac.** – Je vous remercie de ces éclairages sur ce domaine important.

Vous avez évoqué le déploiement de la fibre, pour lequel la France se positionne très bien à l'échelon européen. Doit-on opposer la constellation et la fibre ? A-t-on une vision globale, à moyen et à long terme, sur ce que cette constellation apporte stratégiquement pour la France ? Je souscris à vos propos concernant les enjeux autour des lanceurs, mais *quid* des services qui passent par la fibre, pour lesquels la France a une réelle capacité ?

Par ailleurs, quelle est la durabilité de ces satellites ? Vous avez évoqué le million de débris que l'on voit tourner autour de la planète. À quoi ressemblera l'espace de demain ?

Devrons-nous ramener les satellites tous les vingt ans pour les réparer, ou bien créer des déchetteries dans l'espace ? Quelle est la vision européenne globale du spatial – qui est au demeurant une superbe technologie ? Nous ne pensons peut-être pas en premier à ces sujets, mais ils pourraient vite nous rattraper.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – La question de la transformation de l'espace en décharge est bien entendu soulevée par l'ensemble des acteurs. Il est très difficile de parler globalement de la durée de vie d'un satellite. Sa durée de vie physique est d'une vingtaine d'années. Mais il faut prendre en compte sa durée de vie technologique et sa maintenance progressive, qui commence environ huit ans après son lancement. Aujourd'hui, on peut apporter une transformation technologique et numérique aux satellites.

**Mme Marta de Cidrac.** – À ce sujet, la chaîne de valeur est-elle totalement européenne ? Le suivi de la vie d'un satellite européen est-il assuré par des entreprises européennes ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – C'est ce que l'on souhaite. Une constellation est faite pour durer, moyennant des remplacements. Galileo comme Copernicus vont connaître leurs premières modifications et les premiers remplacements de satellites.

La récupération des déchets spatiaux est un vrai sujet, qui sera abordé lors de la conférence interparlementaire européenne de septembre prochain.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Depuis la loi de 2008 relative aux opérations spatiales, la France est très engagée sur ce sujet.

Concernant le rapport de la fibre avec la constellation de satellites, il me semble que, comme sur de nombreux sujets, il faut une approche en termes de bouquets et de complémentarité. Il ne faut pas penser qu'il n'y a qu'une seule technologie phare. Certes, la France a fait le choix de la fibre, mais l'enjeu du satellitaire est aujourd'hui mondial. Les feux de forêt nous montrent à quel point les satellites sont importants. Cet enjeu concerne aussi la géostratégie : si demain toutes les constellations sont américaines ou chinoises, cela sera préoccupant pour la place et l'influence de l'Europe dans le monde.

Les technologies progressent, et il ne faut pas rater le rendez-vous avec les constellations. L'idée que nous pourrions nous satisfaire de ce que nous avons déjà est une tentation peu française, et peut devenir une erreur fatale. Il y a de vrais sujets, notamment sur les véhicules autonomes, et nous devons être présents sur ces secteurs stratégiques.

Les satellites seront un outil important de *soft power*. L'Europe doit être au rendez-vous de la constellation satellitaire.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – D'après les premières estimations du plan France numérique, 350 000 foyers ne seront toujours pas raccordés au haut débit en France. Le réseau fibré français fonctionnera effectivement. Mais le sujet a clairement une dimension européenne, et les territoires non raccordés à la fibre sont nombreux. J'insiste particulièrement sur le domaine souverain et la dimension militaire, qui est plus que jamais d'actualité : les militaires ne peuvent pas utiliser de téléphone satellitaire sans satellite !

Par ailleurs, il faut prendre en compte les catastrophes naturelles. J'ai participé à la rédaction d'un rapport sur les risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, en particulier sur la gestion de crise et la résilience. Les services de sécurité nous disaient que c'est lors des premières heures, alors que les réseaux peuvent être coupés, qu'il faut plus que jamais de la connectivité, la fibre ne pouvant pas toujours l'assurer.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – Ces infrastructures sont lourdes et coûteuses, et elles préemptent des choix dans le temps, alors que les évolutions technologiques bouleversent tout. Dans les années 1980, la France était l'un des premiers pays à développer la fibre optique, mais, avec l'émergence de la technologie de la compression numérique, nous avons dû enlever des réseaux filaires pour remettre du cuivre afin d'avoir un débit plus élevé. Compte tenu de la révolution quantique, et des limites de la fibre face aux risques d'attaques cyber, nous devons nous interroger sur la pertinence de la fibre et sur un potentiel dédoublement de nos réseaux.

Comme l'a dit le président Rapin, il s'agit non seulement du territoire national, mais de l'ensemble des liaisons de nos réseaux, pour la diplomatie et l'armée, mais aussi pour nos entreprises. Dans plus de 80 % des grandes attaques cyber, une entreprise est attaquée par l'intermédiaire d'une de ses filiales étrangères, en raison de failles de sécurité et de connectivité entre la filiale et le centre. Il est donc important de disposer de communications hautement sécurisées, et d'éléments de cryptage post-quantique.

J'invite le groupe sénatorial sur le numérique à travailler autour de cette question, car il s'agit d'un enjeu capital. Le Congrès américain y travaille depuis quatre ou cinq ans. Ses membres estiment que huit à dix ans peuvent s'écouler entre le développement réel de l'informatique quantique et celui de la cryptographie post-quantique, au seuil des années 2025 et 2035. À l'aube du siècle nouveau, nous étions préoccupés à cause du *bug* de l'an 2000 ; mais d'ici à 2035, on pourrait assister à un *bug* des clés traditionnelles de cryptographies en raison de l'informatique quantique. Ne nous le cachons pas, la Chine travaille énormément sur ces questions, ce qui motive les États-Unis. Le commissaire européen Thierry Breton y est particulièrement sensible, mais j'ai peur que les moyens mis en œuvre par les États membres et l'Union européenne restent trop faibles par rapport aux enjeux de souveraineté.

**Mme Marta de Cidrac.** – Vous avez indiqué que quatre fréquences pourraient être investies par cette constellation. Je ne suis pas experte en la matière. Pourriez-vous préciser quels sont les enjeux stratégiques de ces fréquences ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – On peut réserver une fréquence sans l'utiliser, auquel cas d'autres acteurs voulant l'utiliser doivent solliciter une autorisation. Ce système est un peu inquiétant, mais c'est comme cela qu'il fonctionne : on peut capter et se réserver une fréquence sans l'utiliser, les autres acteurs dépendant alors de celui qui détient la fréquence initiale.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – À ce stade, seule la France a mis à disposition ses précieuses fréquences. Nous nous sommes demandé si cela pourrait devenir préjudiciable à terme. Mais les fréquences réservées par la France sont utilisables jusqu'en 2027. Plutôt que de perdre ses droits, la France préfère mettre ses droits d'utilisation à disposition du projet européen. Nous avons interrogé l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et l'ensemble des acteurs sur ce sujet.

Il ne s'agit pas de quatre fréquences, mais de quatre constellations de satellites qui pourront fonctionner à terme, et d'un faisceau de fréquences – ainsi, récemment, la bande des 700 mégahertz a été transférée au secteur des télécommunications.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – La France a toujours réservé, dans le spectre, des fréquences à usage militaire. Mais, compte tenu de l'évolution des technologies, le nombre de fréquences réservées s'est révélé bien supérieur aux besoins. La France a libéré l'usage de certaines fréquences, tout en conservant une souveraineté sur elles. Mais cette souveraineté est limitée : si nous ne les utilisons pas d'ici 2027, elles retomberont quasiment dans le bien commun. Il y a donc urgence à créer cette constellation européenne sécurisée pour utiliser ces fréquences. D'une certaine façon, cela confère à la France un poids et un pouvoir d'influence particulier dans le cadre de ce projet, qui se révélera déterminant quand il s'agira d'imposer des bases de lancement européennes et françaises.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – Le président Chaize me signale qu'il jugerait important que nous bénéficions d'informations plus amples sur les technologies quantiques et post-quantiques. Ce sujet est très compliqué, mais il y va effectivement de l'avenir à dix ans. Un décryptage pédagogique poussé me paraît de fait nécessaire, et nous pourrions mener un travail en commun.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – Les fiches et les travaux de l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria), disponibles sur leur site, sont particulièrement éclairants. Par ailleurs, une conférence du Congrès américain, il y a quelques années, mettait en évidence l'écart entre le développement des usages de ces technologies et le moment où une cryptographie efficace sera généralisée. Le problème concernant les instruments de cybersécurité n'est pas tant de trouver des instruments nouveaux que de les déployer chez tous les acteurs, depuis les acteurs institutionnels jusqu'aux citoyens, en passant par toute la gamme des entreprises et des administrations intermédiaires. Les règles de sécurité ne sont souvent pas correctement appliquées, et les failles sont souvent dues au fait que les gens ne mettent pas à jour les logiciels. Au-delà de la recherche fondamentale en informatique quantique, il y a là un vrai problème d'éducation à la cybersécurité à prendre en compte.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, rapporteur.** – Nous pourrions donc mener ce travail commun avec le groupe sénatorial sur le numérique concernant ce sujet.

Pour finir, je mets aux voix la proposition de résolution européenne. Cela concerne la commission des affaires européennes : la commission des affaires économiques s'en saisira prochainement.

*La commission des affaires européennes adopte la proposition de résolution européenne disponible en ligne sur le site du Sénat.*





**Mercredi 27 juillet 2022**

- Présidence de M. Cyril Pellevat, vice-président -

## **Énergie, climat, transports**

### **Énergies renouvelables et efficacité énergétique : proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique présentée par MM. Daniel Gremillet et Pierre Laurent**

**M. Cyril Pellevat.** – Mes chers collègues, Jean-François Rapin étant malheureusement malade, il n'est pas en mesure de présider aujourd'hui la réunion de notre commission, qui sera la dernière de cette session extraordinaire. Il m'a donc prié de le suppléer pour présider notre réunion, aujourd'hui consacrée aux enjeux climatiques et notamment énergétiques.

Nous allons débiter en entendant l'analyse de Daniel Gremillet et Pierre Laurent sur la conformité au principe de subsidiarité d'une proposition de directive que la Commission européenne a récemment publiée et qui concerne les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Il s'agit d'un nouveau projet de législation européenne, destiné à renforcer encore l'ambition européenne en matière climatique. L'hiver dernier, pourtant, la Commission européenne avait déjà proposé un paquet très ambitieux, dénommé « Ajustement à l'objectif 55 » ou « *Fit for 55* » en anglais, destiné à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55% d'ici à 2030. Nous étions alors dans l'espoir, à court terme, que l'économie européenne allait rebondir après l'épreuve du Covid, et, à moyen terme, que ce rebond permettrait à l'Union de relever deux défis majeurs : la lutte contre le changement climatique et la transition numérique, dont la pandémie avait démontré le caractère stratégique. L'agression russe en Ukraine est venue resserrer l'étau énergétique et pousser encore les prix de l'énergie à la hausse, ce qui conduit l'Union à vouloir relever encore d'un cran ses ambitions pour s'affranchir plus vite des énergies fossiles.

Il y a un mois, le groupe « subsidiarité » de notre commission avait décidé de confier à nos collègues le soin d'expertiser ce projet de nouvelle directive car, même si nous comprenons sa nécessité dans le contexte actuel, il nous semble aller un peu loin par rapport aux prérogatives que les traités reconnaissent aux Etats membres en matière énergétique. Je leur laisse le soin de présenter la conclusion de leur travail.

**M. Pierre Laurent.** – La Commission européenne invite les Parlements nationaux à vérifier la conformité au principe de subsidiarité d'une proposition de directive désignée sous la référence COM (2022) 222 final. Lors de sa réunion du 29 juin dernier, le groupe « subsidiarité » de notre commission a donc décidé d'approfondir l'examen de ce texte qui soulevait un certain nombre de problèmes. Avec mon collègue Daniel Gremillet, nous allons vous présenter les conclusions auxquelles nous sommes parvenus.

Publiée le 18 mai dernier, cette proposition de directive est une des déclinaisons législatives du plan REPowerEU, présenté le même jour par la Commission. Elle tend à réviser trois directives dont la refonte ou la modification sont déjà proposées par ailleurs, dans le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », en cours de négociation, comme vous le savez :

- la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- la directive sur la performance énergétique des bâtiments ;
- et la directive relative à l'efficacité énergétique.

La concomitance de deux procédures de révision des mêmes directives est assez inédite : elle démontre combien les événements récents bousculent l'Union, au point de l'obliger à revoir ses objectifs avant même de les avoir définitivement fixés.

Lors du Sommet de Versailles, des 10 et 11 mars derniers, les chefs d'État ou de Gouvernement de l'Union européenne ont donc invité la Commission européenne à proposer un plan « REPowerEU » visant à rendre l'Union indépendante des combustibles fossiles russes. Ce plan s'articule autour de trois axes : les économies d'énergie, la diversification des approvisionnements et la transition énergétique. Il constitue une réponse aux enjeux d'approvisionnement énergétiques auxquels sont confrontés les pays européens, avec encore plus d'acuité, depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Le vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, a ainsi déclaré lors de sa présentation : « nous réduirons nos importations de gaz russe d'un tiers dès cette année, puis, à l'horizon 2027, nous réduirons notre dépendance à zéro si tout fonctionne bien ». La Commission européenne estime que ce plan doit permettre à l'Union de réaliser une économie de près de 100 milliards d'euros par an sur ses dépenses d'importations de combustibles fossiles. Par ailleurs, près de 300 milliards d'euros devraient être mobilisés, d'ici 2030, pour sa réalisation.

La reprise économique qui a suivi la crise de Covid-19 avait déjà entraîné à la hausse les prix des énergies, mettant au jour les enjeux de souveraineté et de sécurité énergétiques. Ces enjeux ont pris une acuité supplémentaire avec les évolutions géopolitiques récentes, et se sont trouvés au centre des préoccupations des dirigeants européens au cours de ces derniers mois. Le conflit ukrainien a particulièrement mis en lumière la vulnérabilité et la dépendance des économies européennes à l'égard des livraisons de gaz, de charbon et de pétrole russes. Plus de 48 % des importations de gaz, 45 % de celles de charbon et plus de 25 % de celles de pétrole dans l'Union proviennent de la Fédération de Russie. Toutefois, le niveau de dépendance de chaque État membre en la matière est très variable. Le gaz russe ne représente, par exemple, que 17 % de l'ensemble des importations de gaz pour la France contre plus de 75 % pour dix États membres.

Je rappelle également que l'Union européenne a adopté six paquets de sanctions à l'égard de la Russie, parmi lesquelles figurent notamment l'interdiction de la totalité des importations de charbon, d'ici août, et de 90 % de celles de pétrole, d'ici décembre, en provenance de ce pays. Ces enjeux sont aussi rendus plus aigus du fait de la décision de la Russie de réduire ses livraisons de gaz vers l'Europe – hier encore !-, avec le risque de rupture d'approvisionnement en cas d'arrêt total des exportations russes.

Plusieurs initiatives législatives sont ainsi proposées par la Commission européenne dans le cadre du plan *REPowerEU* afin d'accroître encore les ambitions de l'Union européenne en matière de transition énergétique. Il s'agit, pour l'essentiel, de rehausser les objectifs relatifs aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, fixés respectivement dans les directives de 2018 et 2012, et déjà revus à la hausse dans le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

S'agissant de la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la présente proposition modifie plusieurs dispositions et insère de nouveaux articles afin de :

- rehausser de 40 à 45 % l'objectif en matière de part d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2030 dans l'Union européenne ;
- obliger les États membres à identifier les zones terrestres et maritimes spécifiques favorables à l'implantation d'installations utilisant des sources d'énergies renouvelables et à mettre en place ces zones ;
- réduire la complexité administrative et la durée des procédures d'octroi d'autorisations pour les projets dans le domaine des énergies renouvelables ;
- exiger des États membres qu'ils encouragent l'expérimentation de nouvelles technologies liées aux énergies renouvelables.

Concernant la directive relative à l'efficacité énergétique, la proposition propose de renforcer celle-ci en portant de 9 à au moins 13 % en 2030 l'objectif de réduction de consommation d'énergie de l'Union européenne, par rapport au scénario de référence de 2020.

Enfin, la Commission assortit son initiative d'une disposition législative qui tend à insérer un nouvel article 9 bis sur les toits solaires, dans la directive sur la performance énergétique des bâtiments. Afin de développer l'intégration de l'énergie solaire dans les bâtiments, elle demande aux États membres d'assurer le déploiement d'installations solaires sur divers bâtiments : pour les bâtiments publics et commerciaux de plus de 250 m<sup>2</sup> de surface utile, l'obligation de toits solaires serait applicable dès 2027 pour le neuf et 2028 pour l'existant ; pour tous les nouveaux bâtiments résidentiels, ce serait dès 2030. Les États membres devraient aussi définir les critères nécessaires à la mise en œuvre de ces obligations et prévoir les éventuelles exemptions pour certains types de bâtiments. Cette mesure doit permettre de contribuer à l'objectif retenu par la Commission d'accroître fortement les capacités de l'Union européenne en matière d'installations solaires d'ici 2030.

Les négociations sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » se sont déroulées sous présidence française et elles ont permis d'examiner les deux premières directives que je viens de mentionner. Durant ces négociations, le choix a été fait d'écarter les nouveaux objectifs ciblés que propose le plan *REPowerUE*, afin de ne pas compromettre et retarder l'adoption de positions de compromis au Conseil. Seul un point relatif aux procédures d'octroi de permis pour les projets d'énergies renouvelables a été intégré à la discussion. Les orientations générales, adoptées lors de la réunion des ministres de l'énergie, le 27 juin 2022, ont donc fait l'impasse sur les objectifs rehaussés, avancés par la présente proposition. Après le vote en séance plénière au Parlement européen sur ces deux textes, au mois de septembre prochain, les trilogues pourront débiter et permettront alors de débattre de ces nouveaux

objectifs. Les discussions sur la refonte de la directive de 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, présentée plus tardivement par la Commission, a fait seulement, quant à elle, l'objet d'un rapport sur les progrès réalisés lors du Conseil « énergie » du 27 juin dernier.

Nous tenons à indiquer que nous partageons les objectifs formulés par la Commission européenne dans le cadre du plan *REPowerEU* et que nous ne remettons nullement en cause l'importance et le rôle des énergies renouvelables dans la transition énergétique et climatique. La transition vers des sources d'énergies neutres en carbone, comme les renouvelables, et l'accélération de l'efficacité énergétique, telles que le propose ce plan, offrent indiscutablement des leviers pour s'affranchir de la dépendance aux combustibles fossiles russes et pour assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne.

Je me permets, Monsieur le Président, de donner la parole à notre collègue, Daniel Gremillet, qui va toutefois tempérer cet accord de principe.

**M. Daniel Gremillet.** – Plusieurs mesures adoptées par la Commission apparaissent, de fait, particulièrement volontaristes et interrogent sur le caractère réaliste et opportun de leur mise en application dans le contexte géopolitique actuel. En outre, en imposant des préférences technologiques pour certaines sources d'énergie à l'échelle de l'Union, la Commission néglige les spécificités nationales, notamment en termes de bouquet énergétique et d'adaptation de la structure des systèmes énergétiques des États membres aux enjeux de décarbonation.

De même, sans remettre en cause les objectifs de réduction des émissions de carbone et la trajectoire dessinée par l'Union européenne, force est de s'interroger sur le choix opéré par la Commission de rehausser davantage certains objectifs, plus particulièrement celui relatif aux énergies renouvelables, dont le relèvement était déjà proposé – je le rappelle - par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », plutôt que de sécuriser leur réalisation, au vu de la diversité des situations initiales de chaque État membre dans le domaine énergétique.

Cette proposition de directive est-elle conforme au principe de subsidiarité, qui est indissociable de celui de proportionnalité ? En vertu de ces principes et aux termes des traités, les règles proposées par la Commission doivent, en effet, laisser aux États membres suffisamment de marges de manœuvre pour atteindre les objectifs fixés en matière de transition climatique et énergétique, dans le respect de la spécificité de leur bouquet énergétique et du degré actuel de décarbonation de leur production d'énergie.

La conformité à ces principes de la proposition de directive COM(2022) 222, telle qu'elle est présentée, semble à ce titre discutable.

Pour fonder en droit, via ce texte, une nouvelle révision des trois directives évoquées, la Commission européenne invoque deux bases juridiques :

- d'une part, l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui définit les compétences de l'Union européenne en matière énergétique. Il prévoit que l'Union peut agir, dans « un esprit de solidarité entre les États membres », pour assurer le fonctionnement du marché de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique, pour promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies renouvelables et l'interconnexion des réseaux énergétiques. Toutefois, les mesures prises au niveau

communautaire ne sauraient affecter le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ;

- d'autre part, l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit les procédures d'adoption par l'Union européenne des réglementations en vue de réaliser les objectifs de l'Union dans le domaine de l'environnement.

Depuis le traité de Lisbonne, en effet, ces dispositions spécifiques définissent clairement le cadre de l'intervention de l'Union européenne en matière énergétique et prévoient, pour cette intervention, la procédure législative ordinaire.

L'article 194 se borne par conséquent à définir les objectifs généraux de la politique énergétique de l'Union. Il prévoit, au service de ces objectifs, une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, sans porter atteinte au droit d'un État membre de décider de son bouquet énergétique et de choisir les technologies utilisées. Ce droit, qui reconnaît la souveraineté énergétique des États, exige aussi que l'Union européenne garantisse une neutralité technologique entre les procédés ou les technologies. La politique énergétique européenne doit donc s'inscrire dans le respect de ces dispositions des traités.

Le respect de la neutralité technologique revêt, d'ailleurs, une importance particulière pour les pays qui disposent déjà d'une production d'électricité fortement décarbonée : il ne peut leur être imposé d'objectifs de diversification inadaptés à la structure même de leur système énergétique. La sortie des énergies fossiles constitue, en effet, une priorité incontestée de l'Union européenne, qui a pris toute sa dimension avec la crise ukrainienne, mais la politique européenne dans le domaine de l'énergie doit tenir compte de l'ensemble des sources d'énergie bas-carbone. À ce titre, l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas-carbone constituent des alternatives qui doivent pouvoir être intégrées dans le choix des bouquets énergétiques qui ressort de chaque État membre.

L'adoption de mesures par l'Union dans le domaine de l'énergie doit donc respecter un équilibre permettant d'assurer des marges de manœuvres aux États membres. Par conséquent, l'objectif d'une « élimination progressive de la dépendance en augmentant la disponibilité d'une énergie abordable, sûre et durable dans l'Union », pour reprendre les termes de la Commission, ne peut s'entendre sans prendre en compte l'ensemble des sources d'énergies décarbonées et ne peut légitimer la fixation d'une part trop élevée d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique, car cela conduirait à remettre en cause le libre choix des États membres à déterminer leur bouquet énergétique.

Il faut aussi souligner que l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans son paragraphe 2, insère une réserve - qui fait référence à l'article 192, paragraphe 2 - selon laquelle l'Union européenne ne pourra intervenir sur le choix des États membres en rapport avec leurs sources d'approvisionnement énergétique, sauf à l'unanimité et pour des raisons environnementales. Cette disposition renforce la souveraineté énergétique des États membres dans ce domaine. Or il apparaît que la Commission européenne n'a pas expressément retenu l'article 192, paragraphe 2, pour fonder sa proposition et que le texte présenté est soumis à la procédure législative ordinaire. Pourtant, le Tribunal de l'Union européenne a considéré, dans un arrêt du 7 mars 2013, que cet article est de nature à constituer la base juridique applicable dès lors que les mesures indiquées dans l'acte affectent « sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure

générale de son approvisionnement énergétique ». Par conséquent, la procédure retenue par la Commission pour l'adoption de la présente proposition apparaît litigieuse et ne laisse pas suffisamment de flexibilités aux États membres dans l'exercice de leur souveraineté énergétique.

Nous voulons en outre souligner que cette proposition, pourtant jugée nécessaire et politiquement sensible par la Commission européenne, n'a donné lieu à aucune étude d'impact sur sa valeur ajoutée, notamment en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ni sur sa faisabilité, ni enfin sur sa conformité au principe de subsidiarité. Pourtant, l'effort demandé à certains États membres en matière de déploiement des énergies renouvelables est considérable. Il implique un niveau d'investissements, d'ici à 2030, équivalent à ce qui a été réalisé au cours des trente dernières années. Cela semble donc disproportionné au regard de la structure générale existante de leur approvisionnement énergétique.

De même, au regard de l'objectif du texte qui doit s'inscrire dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, aucune évaluation de l'impact carbone des technologies requises pour le développement des énergies renouvelables n'a été réalisée. Or, plusieurs de ces technologies sont produites en dehors du sol européen, à des conditions peu respectueuses de l'environnement, et leur importation nécessite un transport émetteur de carbone. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) indique ainsi, dans un récent rapport, que le monde dépendra presque entièrement de la Chine pour la production de panneaux solaires jusqu'en 2025.

Même si l'implantation de panneaux solaires sur les bâtiments présente un intérêt en termes de surface disponible et de conditions d'installations, cette disposition risque donc de favoriser de nouvelles dépendances européennes à l'égard de fournisseurs extra-européens de tels panneaux.

Par ailleurs, faute d'analyse d'impact, le seuil retenu de surface utile par la Commission pour le déploiement de ces installations sur les bâtiments neufs et existants ne fait l'objet d'aucune justification. Or, cette disposition tend à substituer une obligation de moyens à une obligation de résultats - à savoir, parvenir à ce que toutes les structures construites à partir de 2030 soient à émission zéro -, et donc cela revient à imposer aux États membres des choix technologiques. La décision d'y parvenir par l'implantation de panneaux solaires doit demeurer une option. La proposition de la Commission européenne ne respecte donc pas en l'état le principe de neutralité technologique prévu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En conséquence, plusieurs dispositions proposées par la Commission apparaissent disproportionnées au regard des objectifs de diminution de la dépendance aux combustibles fossiles importés et de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, et portent atteinte à la souveraineté des États membres dans la détermination de la structure générale de leur approvisionnement énergétique.

C'est dans cet esprit que nous vous soumettons la proposition de résolution portant avis motivé qui vous a été transmise.

**M. Jean-Yves Leconte.** — Je remercie nos deux rapporteurs de cet exposé. Je souhaiterais soumettre à votre jugement plusieurs remarques.

Tout d'abord, avant le 24 février dernier, date de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la notion de transition énergétique se confondait avec le fait de ne plus recourir à l'utilisation d'énergie fossile. La question de l'indépendance énergétique, en particulier par rapport au gaz russe, était alors une préoccupation qui n'était portée que par quelques pays de l'Union européenne. Au contraire, nombre d'États membres n'accordaient que peu d'importance à cette problématique. Elle s'est donc imposée à eux avec plus de surprise encore, au lendemain de l'invasion de l'Ukraine. Il s'agit d'ailleurs d'une préoccupation nouvelle pour l'Union européenne puisque toute sa politique énergétique a dû être repensée en conséquence.

Ensuite, je partage la philosophie qui vient d'être exposée par mes collègues, en particulier sur la nécessité de n'écarter aucune technologie. En la matière, la diversité doit être encouragée. Or, actuellement, nombre d'innovations ne bénéficient pas de l'environnement adéquat pour se développer. Je partage aussi le constat qu'en l'absence d'étude d'impact, nous n'avons à notre disposition aucune donnée fiable sur les conséquences d'une telle transition sur le système énergétique global.

Enfin, je rappellerais, d'une part, que la France est l'un des seuls États membres à ne pas avoir respecté ses objectifs en matière d'énergies renouvelables. Continuer dans cette voie peut nous être préjudiciable. D'autre part, si on examine les conséquences liées aux problèmes d'approvisionnement en gaz russe sur l'économie européenne, il apparaît que l'existence d'une solidarité entre les pays européens a des effets sur l'économie européenne et qu'à ce titre, un défaut de solidarité entre États membres peut multiplier les difficultés par six (voire dix).

Ainsi, au moment où l'indépendance énergétique devient primordiale, nous avons collectivement tout intérêt à développer la solidarité entre les États membres. C'est pourquoi plusieurs dispositions des traités européens doivent être analysées à l'aune de cette nouvelle préoccupation. Les États membres ne doivent pas demeurer isolés dans la détermination de leur mix énergétique.

Par conséquent, il serait inopportun de s'arc-bouter sur des considérations nationales à l'heure où la solidarité énergétique doit primer. J'ajouterais, en outre, que nombre de panneaux solaires sont aujourd'hui produits en Chine. Pour renverser ce rapport de force et devenir indépendant sur ce type de filière, il est essentiel de disposer d'un marché européen suffisamment important pour relocaliser la production. À cet égard, je suis en faveur d'un développement rapide des industries liées aux énergies renouvelables sur le territoire européen : cette filière doit être relocalisée.

**M. Jacques Fernique.** — Merci aux deux rapporteurs. Cette proposition de résolution conteste la légitimité de l'Union européenne à réviser — ainsi que le propose la Commission européenne — trois directives pour accélérer de manière coordonnée la transition énergétique de notre système traditionnel fondé sur l'exploitation des énergies fossiles et sur une très forte consommation d'énergie. Cette transition viserait à basculer progressivement vers un système plus économe, mobilisant les énergies renouvelables.

Par cette résolution, vous souhaiteriez que le Sénat estime qu'en l'espèce les principes de subsidiarité et de proportionnalité — indissociables — ne sont pas respectés. En l'occurrence, vous considérez que le texte examiné porte atteinte aux droits des États membres de décider souverainement de leur bouquet énergétique, et de choisir les technologies mobilisées. En clair, selon vous, la spécificité nucléaire française justifierait des

objectifs plus réduits pour les énergies renouvelables, notre pays étant le seul à ne pas avoir atteint en 2020 son objectif national fixé en la matière. Je rappelle que seuls 19,5 % de la consommation finale brute ont été produits grâce aux énergies renouvelables contre 23 % fixés initialement.

Votre proposition de résolution estime que la forte part d'électricité nucléaire dans la consommation énergétique de notre pays rend illégitime la fixation « d'objectifs trop élevés quant à la part d'énergies renouvelables ». A cette affirmation, je répondrais simplement que c'est en toute légitimité que notre Parlement, en 2019 dans la loi « Énergie Climat », a fixé l'objectif pour notre pays d'atteindre d'ici 2030, 33 % d'énergies renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie et 40 % d'énergies renouvelables dans sa production d'électricité. Le rehaussement de ces objectifs dans ce contexte climatique et géopolitique nouveau est, selon moi, cohérent et n'apparaît pas plus disproportionné que les objectifs fixés en 2019.

Certes, les questions énergétiques figurent au niveau de l'Union européenne parmi les compétences partagées. Cependant, il est évident qu'au regard de l'ampleur et de la rapidité de la transition énergétique visée, les actions locales et nationales ne suffiront pas ! La solidarité européenne doit jouer, par sa capacité de coordination et d'incitation. Les objectifs climatiques de l'Union européenne, fixés pour 2030, sont des objectifs collectifs. La neutralité carbone, fixée pour 2050, est une ambition commune. L'action communautaire est inévitable. Chaque État doit, dans un élan collectif, exploiter ses capacités spécifiques pour atteindre un objectif commun. Telle est la réflexion que je souhaitais vous soumettre concernant le respect du principe de subsidiarité.

S'agissant du principe de proportionnalité, il est clair pour chacun que la situation que nous traversons était inimaginable il y a encore quelques années. L'invasion russe a mis en lumière notre fort degré de dépendance énergétique, notre vulnérabilité en cas de crise lorsque les contrats ne sont plus respectés et que les coûts de l'énergie augmentent. Tout cela traduit la nécessité d'une action urgente et coordonnée. Nul ne peut dire le contraire.

Dernière remarque, la résolution européenne proposée conteste, d'une part, ce qu'elle comprend comme une obligation à recourir à une technologie précise. Elle soulève, d'autre part, la dépendance du marché européen aux produits chinois. J'ai bien lu la proposition de directive, particulièrement son alinéa 24, et contrairement à ce qui vient d'être exposé, je n'ai pas trouvé d'obligation absolue de recourir aux panneaux photovoltaïques chinois qui empêcherait de fait le déploiement de matériels photovoltaïques européens.

Vous l'aurez donc compris, au nom de mon groupe, je voterai contre cette proposition de résolution. Nous demanderons sans doute ensuite un débat en hémicycle, car ce sujet le mérite !

**M. Daniel Gremillet.** — Pour répondre aux propos de mes deux collègues, je pense, d'abord, que les traités européens nous laissent le choix du mix énergétique. Ce dernier n'empêche pas que le Parlement puisse définir sa propre stratégie. C'est ce que nous avons fait et c'est ce que nous ferons en 2023. Nous en débattons au Parlement grâce notamment à la programmation pluriannuelle de l'énergie, qui nous offre l'opportunité de nous exprimer sur ce sujet déterminant.

Deuxième remarque, on se rend compte aujourd'hui que l'objectif que l'on s'était fixé en matière d'énergies renouvelables — bien avant le conflit russo-ukrainien — est



fragile. L'état de rupture dans lequel nous nous trouvons au mois de décembre 2021, en raison des conditions climatiques défavorables, en témoigne. Il faut être très lucide sur ce sujet, nous avons, à cette époque, importé le maximum d'énergie que nous pouvions transporter, par la capacité des lignes existantes avec l'Allemagne notamment. C'est un problème de puissance énergétique : le renouvelable n'est pas pilotable ! C'est pourquoi il nous faut une « colonne vertébrale énergétique » -nucléaire, hydraulique...- pour nos concitoyens et notre économie.

J'en viens désormais au problème du gaz. La France a été jusqu'à présent exemplaire en la matière. Si l'on compare notre situation en matière de stockage par rapport à d'autres pays, l'exposition de la France vis-à-vis du gaz russe n'est que de 17 %. Le projet de loi « pouvoir d'achat 2022 », que nous examinerons jeudi, nous permettra d'adopter une configuration en vue d'intensifier nos capacités de stockage. Sur la question de la solidarité européenne, je me permets de rappeler que tous les États membres doivent fournir des efforts en la matière ! Cela ne serait pas juste que la France, pays le plus stockeur de tous les temps, soit le filet de sécurité de ses voisins. Il faut que chaque pays de l'Union investisse dans des infrastructures de stockage.

Concernant les panneaux photovoltaïques, je souhaiterais rappeler la fragilité de notre situation. Hier, nous étions dépendants de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), aujourd'hui nous le sommes de l'Asie. Nous sommes à la veille de l'industrialisation massive d'une énergie nouvelle, qui répond à deux objectifs : celui de décarboner nos économies et celui d'alimenter en électricité nos concitoyens et notre économie, en préservant le pouvoir d'achat de tous. Restons vigilants.

Enfin, je souhaiterais terminer mon propos en vous parlant de la question de la compétitivité-prix. Aujourd'hui nombre de familles peinent à supporter la hausse des prix. Mais cette réalité ne concerne pas que les particuliers : elle est aussi durement éprouvée par nos industries. Ne l'oublions pas.

**M. Pierre Laurent.** — Effectivement, comme l'a rappelé Jean-Yves Leconte, la France et l'ensemble des pays européens sont confrontés à un double défi : celui de la décarbonation de nos économies et celui de la souveraineté énergétique. Évidemment, une évaluation nouvelle de ces enjeux s'impose. Je ne crois pas que l'avis que nous proposons conteste l'accélération de ces enjeux. Au contraire ! Nous ne remettons pas en cause les enjeux de solidarité européenne, à condition que ceux-ci se déclinent, comme vient de le rappeler Daniel Gremillet, de manière effective.

En revanche, nous interrogeons le rehaussement systématique des objectifs et l'imposition grandissante par l'Union européenne de choix technologiques — en l'occurrence des « toits solaires ». Je ne pense pas du tout que la maîtrise de ses choix technologiques et le choix de son mix énergétique par chaque État membre soient contraires à l'atteinte des objectifs fixés. Je crois au contraire qu'associer étroitement les États membres est une condition *sine qua non* à l'atteinte par l'Union de ses objectifs. Dans le cas contraire, nombre de difficultés risquent d'apparaître. C'est pourquoi nous mettons en avant la spécificité nucléaire de la France, qui n'est d'ailleurs pas le seul pays à présenter cette structure énergétique particulière.

En outre, l'absence d'étude d'impact est un problème très sérieux. Par exemple, l'Union européenne annonce dans son plan une économie de près de 100 milliards d'euros par an sur les dépenses liées aux importations de combustibles fossiles. En guise de

compensation, ce même plan prévoit un investissement de 300 milliards d'euros, mobilisés d'ici 2030. Les chiffres sont là, mais les explications sont absentes : nous ne savons rien de la manière par laquelle ces investissements seront déclinés ! Il n'existe à ce jour aucune évaluation réelle et crédible des conséquences de telles politiques. Pire encore, ces chiffres s'ajoutent à d'autres investissements considérables dont nous ne savons presque rien.

Ainsi, si l'on ajoute à cette problématique une absence totale de maîtrise par les États membres de leur politique énergétique, nous créerons inévitablement des problèmes supplémentaires. L'exemple que nous citons dans notre rapport qui concerne les panneaux solaires et l'éventuelle nouvelle dépendance que ce déploiement peut créer est à cet égard emblématique.

Pour conclure, dans l'avis que nous vous soumettons aujourd'hui pour examen, nous ne remettons pas en cause l'ambition proposée par les institutions européennes, mais bien la méthode adoptée. Nous souhaitons, en effet, que la manière dont sont associés les États membres sur la construction des objectifs soit repensée.

**Mme Marta de Cidrac.** — Je voulais remercier nos deux rapporteurs pour leur travail, ainsi que pour leur position que je juge très équilibrée. Vos propos sont réalistes et lucides vis-à-vis des enjeux auxquels nous sommes tous confrontés.

Je souhaiterais revenir sur une remarque qui a été formulée par notre collègue, Jacques Fernique. Il n'est pas dit, en effet, que les panneaux solaires doivent être importés de Chine. Heureusement ! Mais nous devons prendre en compte la réalité du marché. Aujourd'hui, le seul pays à pouvoir déployer autant de panneaux photovoltaïques à l'échelle du continent européen est la Chine. Je ne porte pas de jugement de valeur à cela, mais les précautions prises par nos deux rapporteurs sont pertinentes.

**M. Pierre Cuypers.** — Nous avons une chance formidable : celle de disposer d'un bouquet d'énergies en France évidemment, mais également en Europe. Selon moi, l'accent doit être mis sur la simplification. Nous perdons du temps à régler les causes du problème. Or, nous sommes aux prémices du développement de nouvelles technologies. La simplification s'impose pour accélérer la mise à disposition du panel d'énergies renouvelables dont nous disposons. Simplifions les procédures ; gagnons du temps ! Je souhaiterais que cela soit inscrit dans le rapport final.

**M. Daniel Gremillet.** — Je vous remercie pour vos remarques. Comme cela a été rappelé par Marta de Cidrac, notre position me paraît en effet équilibrée. Le terme de « compétitivité » n'est pas un gros mot. Nous ne pourrions pas développer les énergies renouvelables si nos collectivités, nos entreprises et les particuliers ne parviennent pas à supporter l'investissement requis. La réalité économique nous rattrape souvent et nous rappelle à l'ordre. D'ailleurs, je tiens à rappeler que ceux qui pourront faire de la recherche technologique sont ceux qui disposent de la compétence industrielle sur leur territoire.

Pour répondre à Pierre Cuypers sur ce sujet de simplification, je rappellerais que pour une même question européenne, la politique énergétique mise en place par les États membres peut prendre beaucoup plus de temps d'un État à l'autre.

Enfin, sur la question du mix énergétique, il n'est pas question d'opposer le nucléaire, l'hydrogène et les énergies renouvelables. Seulement, il nous faut une « colonne vertébrale énergétique », composée de l'énergie nucléaire et de l'énergie hydraulique.

L'ambition en matière d'énergies renouvelables n'est pas du tout remise en cause. Elle doit seulement parvenir à remplir le double objectif de compétitivité et de décarbonation de nos économies.

**M. Jacques Fernique.** — Je souhaiterais rebondir immédiatement sur ce que vient de rappeler notre collègue, Pierre Cuypers, sur cette question de la complexité des procédures, variables entre les différents États européens, en matière d'énergies renouvelables. Je crois, pour avoir travaillé sur ce projet de directive, qu'il est nécessaire de mettre en place une approche européenne coordonnée pour raccourcir et simplifier ces procédures qui ralentissent le déploiement des énergies renouvelables. C'est précisément l'objet de la directive examinée.

**M. Jean-Michel Arnaud.** — Merci à nos deux rapporteurs pour leur exposé, la qualité de leur analyse et leurs propositions. Au regard de l'expérience territoriale qui est la mienne, il est inenvisageable qu'il n'y ait pas à l'échelle européenne, à travers cette directive, de lignes directrices un peu fortes pour orienter la commande publique et les maîtres d'œuvre, ainsi que ceux qui financent des programmes de diversification d'énergies. Il est impensable qu'on puisse voir un marché européen se structurer sur toute la filière sans coordination forte entre les États membres et sans volonté politique exprimée par l'Union européenne auprès de ces derniers. Je ne crois pas que cela soit contradictoire avec les enjeux de diversification et de consolidation, notamment de la spécificité nucléaire française. On peut à la fois consolider le nucléaire et former l'ensemble des professionnels des filières à la mise en place sur les bâtiments de panneaux photovoltaïques. Je crois que cette directive est importante pour envoyer un signal fort dans les territoires, et offrir les possibilités d'un marché européen structuré. C'est la raison pour laquelle je suis assez réticent vis-à-vis des réserves exprimées par nos deux rapporteurs et *a contrario* plutôt sensible aux arguments déployés par d'autres collègues qui pensent nécessaire de franchir une nouvelle étape en matière d'énergies renouvelables, attendue dans les territoires. C'est une nécessité stratégique pour la France dans l'Union européenne.

*La commission adopte la proposition de résolution portant avis motivé disponible en ligne sur le site du Sénat.*



## Environnement et développement durable

### Suivi des négociations sur le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » : communication de Mme Marta de Cidrac et M. Jean-Yves Leconte

**M. Cyril Pellevat, président.** – Nous allons maintenant aborder le deuxième point de l'ordre du jour. Comme vous l'aurez compris, cette proposition de directive, dont nous dénonçons la non-conformité au principe de subsidiarité, vient durcir les objectifs énergétiques déjà ambitieux proposés dès l'hiver dernier par la Commission européenne dans le paquet « *Fit for 55* ». Comme certains d'entre vous l'ont suggéré, je vous propose de revenir sur le déploiement de cette ambition globale, qui ne concerne pas uniquement le secteur de l'énergie, mais aussi celui des transports ou du logement. Nous en avons rapidement mesuré l'ampleur et c'est pourquoi nous avons mené avec deux commissions permanentes un travail conjoint l'hiver dernier, pour que le Sénat se positionne d'une seule voix avant la suspension de ses travaux fin février ; nous étions parvenus à nous accorder sur une proposition de résolution européenne lors d'une réunion le 24 février, jour dont chacun se souvient. La présidence française entendait faire avancer les négociations au Conseil sur l'ensemble du paquet et il est intéressant de faire aujourd'hui le point, cinq mois après l'invasion de l'Ukraine et un mois après la fin de cette présidence. Je cède la parole à Marta de Cidrac.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Nous nous proposons en effet de vous présenter un point d'étape sur les négociations en cours relatives au paquet « Ajustement à l'objectif 55 », compte tenu des orientations générales adoptées par le Conseil et des votes intervenus au Parlement européen.

Nous allons essayer de mettre en évidence les principaux points d'inflexion par rapport aux propositions initiales de la Commission européenne, ainsi que les éléments de prise en compte de la résolution européenne que nous avons adoptée ce printemps, à l'issue d'une procédure collaborative que vous avez rappelée entre notre commission, celle des affaires économiques et celle de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Compte tenu de l'ampleur du paquet, nous n'entrerons pas dans tous les détails, mais nous concentrerons sur les éléments essentiels.

En vue de cette communication, nous avons procédé à l'audition de deux représentants du Secrétariat général des affaires européennes, François Gibelli et Constance Deler. Nos collègues Daniel Gremillet et Jean-Michel Houllegatte ont participé à cette audition et auront peut-être des remarques complémentaires à l'issue de notre communication.

Pour mémoire, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » présenté le 14 juillet 2021 comprend treize révisions législatives et nouvelles initiatives interdépendantes ainsi qu'une stratégie sur la forêt. Ce paquet a été complété le 15 décembre par des textes relatifs à l'énergie. Ainsi que l'ont évoqué nos collègues précédemment, il connaîtra des ajustements en cours de trilogue en fonction du nouveau plan intitulé « *RePower EU* », présenté par la Commission européenne le 18 mai 2022.

Le Conseil a adopté des orientations générales sur la plupart des textes présentés en juillet 2021, à des dates différentes en fonction des filières d'examen des différents textes :

- le 15 mars, il a adopté des orientations générales sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ;
- le 2 juin, le Conseil, dans sa formation « transports », a adopté des orientations générales sur les infrastructures pour les carburants alternatifs, et sur les textes *RefuelEU* concernant l'aviation et le maritime ;
- le 27 juin, il a adopté des orientations générales sur la révision de la directive sur l'efficacité énergétique et la révision de la directive sur les énergies renouvelables ;
- le 28 juin, le Conseil a adopté des orientations générales concernant les éléments centraux du paquet et quelques autres textes. Il a ainsi pris position sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union, sur la répartition de l'effort entre les États membres dans les secteurs non couverts par ce système d'échange de quotas d'émission, sur les émissions et absorptions résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, sur la création d'un fonds social pour le climat et, enfin, sur les nouvelles normes de performance en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures et les camionnettes.

Quelques textes n'ont pas pu faire l'objet d'orientations générales sous présidence française. Il s'agit, premièrement, de la directive sur la taxation de l'énergie, compte tenu de l'engorgement du Conseil « Ecofin », très mobilisé par l'examen des sanctions liées à la guerre en Ukraine ; deuxièmement, du texte relatif à la performance énergétique des bâtiments, présenté en décembre et qui a fait l'objet d'un rapport de progrès.

S'agissant du Parlement européen, l'examen des textes s'est révélé politiquement compliqué. Quelques rebondissements ont eu lieu, tant en commission qu'en séance plénière. Deux textes importants ont ainsi été rejetés début juin en plénière, ce qui a provoqué leur renvoi en commission. Des négociations complémentaires ont finalement permis de trouver un accord politique et les textes ont été adoptés le 22 juin. Il s'agissait de la réforme du système d'échange de quotas d'émissions et du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

À l'issue de ces soubresauts, le Parlement européen doit encore prendre position en septembre sur la stratégie de l'Union en faveur des forêts à l'horizon 2030, sur les textes relatifs aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique, ainsi que sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Cette situation permet de souligner la difficulté de négociation de ce paquet très large, ainsi que nous avons nous-mêmes pu le mesurer lors de l'examen de la position du Sénat.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Je voudrais mettre en évidence quelques modifications importantes adoptées par le Conseil : certaines parce qu'elles répondent directement à des observations que nous avons faites ; d'autres parce qu'elles illustrent quelques écarts notables par rapport aux positions adoptées par le Parlement européen.

S'agissant tout d'abord du système d'échanges de quotas d'émission, le Conseil souhaite conserver l'ambition générale de la Commission, qui proposait de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 61 % d'ici 2030 dans les secteurs couverts par ce mécanisme. Le Parlement européen se montre pour sa part plus volontariste, en affichant un

objectif de réduction relevé à 63 % à l'horizon 2030. Le Conseil a par ailleurs confirmé la proposition de renforcer la réserve de stabilité du marché, ce qui nous était apparu important. Il a souhaité rendre automatique et plus réactif le déclenchement du mécanisme qui active la libération sur le marché de quotas issus de la réserve de stabilité du marché, en cas de hausse excessive des prix, ce qui paraît aller dans le bon sens.

Par ailleurs, le Conseil valide l'idée de créer un système d'échanges de quotas d'émission distinct pour les secteurs du transport routier et du bâtiment. Il s'agit d'un point politiquement très sensible et nous avons souligné les inquiétudes suscitées par ce projet.

Nous avons jugé que la proposition de la Commission n'était pas acceptable en l'état, le niveau des compensations et dispositifs d'accompagnement nous apparaissant incertain.

De fait, ce dossier a donné lieu à d'intenses négociations mais le principe même de ce système *bis* est désormais confirmé. La Commission proposait de le mettre en place à partir de 2026. Le Conseil a proposé d'en décaler l'application d'un an. La mise aux enchères des quotas interviendrait ainsi à partir de 2027 et leur restitution à partir de 2028, et ce tant pour les entreprises que pour les ménages. De son côté, le Parlement européen prône une application différenciée : à compter de 2026 pour les entreprises et de 2029 pour les ménages. Ce sera un point important des négociations à venir.

Deux textes emblématiques sont directement liés au système d'échanges de quotas d'émission : le fonds social pour le climat, destiné à soutenir les ménages, les micro-entreprises et les usagers des transports vulnérables pour compenser l'extension du système au transport routier et au bâtiment, ainsi que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

S'agissant du fonds social pour le climat, on aboutit à des écarts très nets de position entre le Conseil et le Parlement européen.

Premièrement, concernant le volume d'ensemble alloué à ce fonds : le Parlement européen souhaite au minimum maintenir le montant proposé par la Commission, soit 72,2 milliards d'euros sur la période 2025-2032, alors que le Conseil entend, d'une part, le réduire à 59 milliards d'euros et, d'autre part, supprimer l'obligation de co-financement national, qui serait rendu facultatif. Les personnes auditionnées ont souligné que ce niveau de 59 milliards d'euros avait été difficile à obtenir, les Etats frugaux ayant exprimé jusqu'à la fin des demandes beaucoup plus basses.

Je me permets de rappeler que la proposition de la Commission prévoyait initialement que le Fonds social pour le climat serait financé par 25 % des recettes liées à l'extension du marché carbone aux secteurs du bâtiment et du transport. Or, en l'espèce, on constate que la part allouée de ces recettes selon la proposition adoptée par le Conseil se situerait en dessous de 25 %. À partir du moment où l'on finance cette transition par le biais de ces marchés, la question est donc de savoir si les recettes générées doivent servir majoritairement à financer la transition ou à rembourser la dette contractée par l'Union pour financer l'instrument de relance *Next Generation EU*. Cette situation est donc problématique et les parlements nationaux devront suivre scrupuleusement l'évolution de ce fonds, particulièrement s'agissant de l'accompagnement des politiques co-financées.

Deuxièmement, les deux institutions divergent également sur le calendrier de mise en œuvre du fonds : le Conseil prône une période de mise en œuvre réduite, allant de 2027 à 2032, avec une éligibilité rétroactive des dépenses au 1<sup>er</sup> janvier 2026, alors que le Parlement souhaite qu'il se déploie en deux phases, de 2024 à 2027 puis de 2028 à 2032.

S'agissant du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, les différences sont également notables. Le Conseil a confirmé la proposition de mettre fin aux quotas gratuits pour les cinq secteurs proposés par la Commission, de manière progressive sur une période de dix ans, entre 2026 et 2035. Toutefois, alors que la Commission retenait un facteur de réduction linéaire, le Conseil retient un taux de réduction plus lent au départ, puis plus fort à la fin de cette période de 10 ans, afin de prendre en compte les nécessités d'adaptation de l'industrie. Cela répond ainsi à l'interrogation que nous avons exprimée sur cette trajectoire de réduction des quotas gratuits.

Le Parlement européen est sur une autre ligne. D'abord concernant le champ du mécanisme, puisqu'il souhaite étendre le mécanisme à tous les secteurs, après étude d'impact. Le Sénat avait à cet égard une position médiane, puisque nous avons proposé que des produits de base supplémentaires puissent être intégrés au mécanisme, sous réserve d'une étude d'impact approfondie et sous réserve que l'intensité carbone des produits importés puisse être correctement évaluée.

Le Parlement européen veut également déployer le mécanisme plus rapidement, d'ici 2032 au lieu de 2036, ce qui signifierait une réduction très rapide des quotas gratuits.

Enfin, nous avons souligné l'enjeu que représente la mise en œuvre de ce mécanisme pour les entreprises exportatrices, qui se verraient pénalisées si la proposition de la Commission était suivie. A ce stade, le SGAE nous a indiqué qu'aucune solution n'avait été trouvée mais que les réflexions se poursuivaient. J'attire votre attention sur ce sujet : les entreprises qui produisent dans l'Union pourraient être soumises à des quotas qui ne seraient plus gratuits. La compétitivité des entreprises qui souhaiteraient exporter hors de l'Union européenne s'en trouverait alors fortement endommagée.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** –Je voudrais maintenant évoquer le règlement sur la répartition de l'effort entre les Etats membres dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le système de quotas d'émission. Là encore, on observe des positions antagonistes entre le Conseil et le Parlement européen, même si aucun d'eux ne remet en cause la répartition globale des efforts proposée par la Commission. Le Parlement soutient une forte limitation des souplesses accordées aux États membres pour atteindre les objectifs nationaux, ainsi que la suppression de la réserve additionnelle de quotas en cas d'émissions inférieures à leur objectif entre 2026 et 2030, alors que le Conseil a la position inverse sur ces deux points.

Le Sénat s'était montré plus proche de la position du Conseil puisque nous avons soutenu le recours aux flexibilités, dans un contexte où la méthode de calcul retenue par la Commission ne prenait pas suffisamment en compte le rapport coût-efficacité.

S'agissant de l'utilisation des terres, le Conseil a validé l'objectif général d'absorption de carbone présenté par la Commission, c'est-à-dire 310 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> en 2030, et a souhaité accroître les flexibilités dont disposent les Etats membres. Il a par ailleurs demandé à la Commission de présenter un rapport concernant l'inclusion, dans le champ d'application de ce règlement, des émissions de gaz à effet de serre



autres que le CO<sub>2</sub> provenant de l'agriculture ainsi que la fixation d'objectifs pour l'après-2030 dans le secteur de l'utilisation des terres.

Le Sénat a été partiellement entendu sur ce point, puisque nous avons souligné la nécessité de disposer d'évaluations précises de l'impact de la trajectoire proposée sur l'évolution de l'activité agricole.

Pour ne pas être trop longs, nous voudrions évoquer brièvement trois autres points qui nous ont été signalés comme marquant des inflexions significatives au Conseil, sur des sujets politiquement sensibles.

Le premier concerne la mise sur le marché des véhicules neufs, qui avait donné lieu à de nombreux débats, y compris au sein de nos commissions.

Le Conseil a accepté de relever les objectifs en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> d'ici à 2030, à 55 % pour les voitures neuves et à 50 % pour les camionnettes neuves. Il a également approuvé l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 100 % d'ici à 2035, pour les voitures et camionnettes neuves, ce qui signifierait donc la fin des véhicules thermiques à cette date, comme le proposait la Commission.

Toutefois, et c'est un point que le gouvernement juge un acquis particulièrement important de la présidence française, le Conseil demande à la Commission d'évaluer dès 2026, et non en 2028, les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de 100 %, ainsi que le besoin de réexaminer ces objectifs en tenant compte des développements technologiques, y compris au regard des technologies hybrides rechargeables et de l'importance d'une transition économique viable et socialement équitable vers le zéro émission.

La référence aux technologies hybrides rechargeables constitue clairement une brèche dans laquelle la France, comme d'autres Etats membres, entend s'engouffrer pour obtenir des amodiations du texte. Cet apport des négociations au Conseil fait écho aux préoccupations que nous avons exprimées, puisque nous avons demandé la mise en place d'un régime dérogatoire et transitoire pour les véhicules hybrides jusqu'en 2040.

Le Parlement européen apparaît toutefois plus réservé. Il a proposé de durcir le texte de la Commission pour conditionner l'approche à l'égard de ces types de véhicules à l'obtention de données précises et complètes sur leurs performances en matière d'émissions.

Le Parlement européen et le Conseil demandent par ailleurs tous les deux le maintien d'une dérogation en faveur des « petits constructeurs ». Le Conseil a également adopté un considérant sur les carburants synthétiques, en réponse à une demande allemande, ce qui s'écarte cette fois du texte adopté par le Parlement européen.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Avant de continuer la présentation de nos travaux, je voudrais vous rappeler la réflexion sur les incendies qu'avait faite notre collègue Jean Bacci, lors de notre première réunion commune avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Il avait alors indiqué qu'en 2021, l'impact des incendies était évalué à 31 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> relâchées dans l'atmosphère, et souligné que si ce scénario se reproduisait sur l'ensemble de la décennie 2020, cela correspondrait à l'objectif d'absorption défini dans le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

Compte tenu des incendies que nous subissons en 2022, cette remarque était malheureusement prémonitoire.

Le deuxième point concerne l'aviation. Le SGAE a appelé notre attention sur la position du Conseil concernant le texte *ReFuel EU*. Le Conseil a proposé de modifier la proposition de la Commission en étendant le champ des carburants durables et des carburants de synthèse pour l'aviation, en introduisant des flexibilités nationales et en demandant à la Commission des éléments d'évaluation concernant les fuites de carbone et les distorsions de concurrence, mais aussi l'utilisation future de l'hydrogène et de l'électricité. Le SGAE considère que la possibilité de recourir aux carburants bas carbone dans l'aviation constitue un acquis important de la PFUE.

Enfin, le dernier point concerne la directive sur les énergies renouvelables. Là encore, le texte de compromis du Conseil intègre une meilleure prise en compte des biocarburants avancés dans la part des énergies renouvelables fournies au secteur des transports, ainsi que des carburants renouvelables d'origine non biologique, c'est-à-dire principalement l'hydrogène renouvelable et les carburants de synthèse à base d'hydrogène.

Ce sont des points que la résolution européenne du Sénat avait mis en avant et l'on peut donc se satisfaire de leur prise en compte à cette étape.

Voici donc quelques éléments de synthèse des négociations en cours sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

Les négociations en trilogue vont pouvoir débiter à la rentrée, sous présidence tchèque du Conseil, mais il n'est pas certain qu'elles aboutissent sous cette présidence.

Même si les fondamentaux portés par la Commission européenne n'ont pas été remis en cause, il reste de nombreux sujets de discussion, voire de divergences, entre le Parlement européen et le Conseil.

En outre, pour parvenir à des orientations générales sur un maximum de textes, la présidence française n'a pas souhaité prendre en compte, en cours de parcours, les nouveaux objectifs envisagés dans le cadre du plan *RePower EU*, qui devront donc être intégrés par la suite.

La guerre en Ukraine n'a pas conduit à remettre en cause la philosophie de ce paquet. Toutefois on voit bien qu'elle remet en cause notre rapport à la transition énergétique. Or, au regard des réalisations passées, on mesure combien la mise en œuvre de ces mesures sera ardue. Rappelons en effet que la France n'a pas respecté, et de loin, son obligation d'atteindre son objectif de 23 % d'énergies renouvelables en 2020.

On sent aujourd'hui que la Commission européenne, au travers des divers plans nationaux qu'elle demande aux Etats membres, mais aussi au travers du Semestre européen, entend mener à bien un suivi très précis du déploiement de cette politique, qui doit être ambitieuse tout en restant réaliste.

L'accompagnement social et territorial de ce paquet sera un enjeu important des négociations à venir dans le cadre du trilogue. C'est un point que nous avons souligné dans notre résolution du printemps. Il reste plus que jamais d'actualité. Il faut aussi s'adapter aux nouvelles réalités que nous avons pressenties le 24 février et qui s'imposent désormais à nous. Je vous remercie.

**M. Cyril Pellevat, président.** — Je voudrais saluer la présence à notre réunion des deux rapporteurs de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : Denise Saint-Pé et Guillaume Chevrolier.

Je vais désormais céder la parole à Jean-Michel Houllegatte.

**M. Jean-Michel Houllegatte.** — Permettez-moi également d'apporter quelques éléments sur le suivi des aspects relatifs aux transports dans les négociations sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

D'abord, pour apporter quelques précisions aux propos de Marta de Cidrac, je rappellerais que le Conseil est parvenu, après de longues discussions, à un accord sur les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs qui devront être réduites de 100 % en 2035. Toutefois, à la demande de l'Allemagne et avec le soutien de l'Italie, une clause de révision en 2026 a été introduite pour tenir « compte des développements technologiques, y compris au regard des technologies hybrides rechargeables » et un considérant a été inséré pour permettre de prendre en compte la contribution des carburants de synthèse à la décarbonation du secteur routier. Seuls les constructeurs commercialisant moins de 10 000 véhicules par an (essentiellement les marques de luxe ou sportive) pourront bénéficier, jusqu'en 2036, d'une exemption de contraintes en matière de CO<sub>2</sub>. Je voudrais lever une ambiguïté en précisant qu'il ne s'agit pas de ce que l'on a appelé à un moment donné « l'amendement Ferrari », puisque Ferrari vend plus de 10 000 véhicules par an (11 135 en 2021). Cette exception concerne, en revanche, d'autres marques telles que Rolls-Royce, Aston Martin, Lamborghini ou McLaren. Cela dit, deux autres constructeurs qui vendent moins de 10 000 véhicules, à savoir Alpine (2 659 véhicules en 2021) et Lotus, se sont engagés à atteindre la neutralité carbone d'ici la fin de la décennie. En outre, la mesure exempte totalement de ces contraintes les constructeurs qui vendent moins de 1 000 véhicules par an : Bugatti figure parmi les marques les plus connues.

En ce qui concerne les autres textes, et notamment la proposition de règlement fixant des objectifs contraignants de déploiement des infrastructures de carburants alternatifs pour chaque mode de transport, des souplesses ont été introduites s'agissant des routes les moins fréquentées, notamment en matière de puissance de recharge disponible. S'agissant de la proposition de règlement *REFuel EU Maritime*, qui traite de l'utilisation de carburants renouvelables et à faibles émissions de carbone dans les transports maritimes, les modalités de calcul de l'intensité carbone de l'énergie utilisée à bord des navires ont été renforcées, afin d'éviter des contournements du règlement.

Enfin, s'agissant du règlement *REFuel EU Aviation*, qui vise à l'utilisation de carburants durables dans l'aviation, le Parlement européen s'est prononcé le 7 juillet dernier et a proposé de revoir à la hausse les objectifs de la Commission concernant la part de carburants durables dans ce secteur - de 32 % à 37 % en 2040 et de 63 % à 85 % en 2050 -. Le Parlement européen a également assoupli la définition des carburants durables, proposée par la Commission, en y incluant le carburant produit à base de carbone recyclé dans le cadre de productions industrielles mais en excluant les biocarburants fabriqués à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale — notamment l'huile de palme.

Voilà, mes chers collègues, quelques points sur l'état des négociations du volet « transports » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » que je souhaitais porter à votre connaissance.

**M. Cyril Pellevat, président.** — Merci beaucoup cher collègue.

**M. Pierre Laurent.** — L'annonce simultanée au Conseil de l'ouverture d'un deuxième marché carbone — qui soulève de nombreuses interrogations au regard de ses conséquences sur l'habitat social collectif — et le rétrécissement spectaculaire du Fonds social pour le climat, tel que le propose le Conseil, est particulièrement problématique. Ce dernier — dont le budget serait diminué de 72 milliards d'euros avec cofinancement des États à 59 milliards d'euros sans cofinancement obligatoire des États — avait pourtant été conçu dès le début comme le moyen d'amortir le choc social de cette transition.

Il est temps de changer notre niveau d'analyse : l'important n'est plus aujourd'hui d'adopter une analyse critique des objectifs fixés par la législation européenne, mais bien une analyse concrète des trajectoires décidées, pour évaluer leurs conséquences sociales ainsi que leur acceptabilité. Cette remarque vaut par exemple pour l'habitat, évoqué précédemment, mais aussi pour la problématique des véhicules qui nécessite la mise en place de nombreux aménagements. L'évaluation plus précise des conditions de réalisation de ces objectifs est une condition *sine qua non* à la tenue de débats efficaces. Les exigences industrielles et de financement, inhérentes à ces transitions, doivent elles aussi être abordées de manière concrète. Nous devons nous montrer plus proactifs dans la détermination de stratégies nationales, *a fortiori* compte tenu du contexte géopolitique actuel. L'énergie est aujourd'hui un sujet hautement « inflammable », en passe de devenir un véritable sujet du quotidien. Nous devons anticiper les questionnements de nos concitoyens et les informer des enjeux futurs auxquels tout un chacun sera confronté.

Le Sénat devrait créer des missions d'informations sur ces sujets, pour décrire les conséquences concrètes des transitions à venir.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** — Je tiens d'abord à remercier notre collègue Jean-Michel Houllegatte pour avoir utilement apporté des précisions que nous n'avions pas eu le temps d'évoquer dans notre communication.

Par ailleurs, comme l'a justement rappelé Jean-Yves Leconte, il a été difficile de parvenir à un équilibre entre les positions du Conseil et celles du Parlement, s'agissant du fonds social pour le climat. Sans doute est-il regrettable de proposer de réduire le budget de ce dernier de 72 à 59 milliards d'euros. Quoi qu'il en soit, nos parlements nationaux doivent rester extrêmement attentifs aux évolutions de ce fonds.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** — Je partage la plupart des inquiétudes qui ont été évoquées aujourd'hui. L'ensemble des échanges de quotas d'émission vont avoir un impact de plus de 200 milliards d'euros sur l'activité économique européenne, et seul un quart des recettes de l'extension du marché carbone sera reversé pour l'accompagnement social. Le reste des sommes servira à rembourser la dette européenne.

En définitive, nous nous fixons des objectifs, sans être véritablement informés des conséquences concrètes des mesures adoptées. Il est aujourd'hui indispensable que nous développions des études d'impact plus sérieuses, notamment sur le bilan environnemental de la voiture électrique et sur les biocarburants. Il faut apprendre le doute. Si nous continuons à avancer en somnambule, alors que le monde change ainsi que les données dont nous disposons, l'objectif de faire de l'Europe un continent exemplaire en matière énergétique ne pourra pas être atteint. Je le répète, nous ne parviendrons pas à cet objectif si nous ne parvenons pas à donner à la société confiance dans cette transition.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** — En effet, il convient de ne pas confondre réalisme et ambition. L'exemple du potentiel abandon dans un avenir proche des voitures hybrides constitue un exemple typique de cet arbitrage. Ce que vient de dire Jean-Yves Leconte illustre parfaitement la contradiction dans laquelle on risque de verser ; faisons attention à cela.

**M. Cyril Pellevat, président.** — Mes chers collègues, il est temps de rejoindre l'hémicycle pour les questions d'actualité au Gouvernement. Nous nous retrouverons en commission fin septembre, juste avant l'ouverture de la session ordinaire d'octobre. Je vous remercie.



*Mardi 27 septembre 2022*

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président -

## **Institutions européennes**

### **Audition de M. Philippe Léglise-Costa, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur le représentant permanent, en cette rentrée parlementaire, nous avons souhaité faire un point avec vous sur les sujets qui vont faire l'actualité européenne ces prochains mois. Nous vous auditionnons en visioconférence, et je saisis cette occasion pour indiquer à mes collègues que la conférence des présidents a décidé le retour au seul présentiel pour les réunions plénières de commission, même si elle autorise encore le recours à la téléconférence pour les auditions organisées par les rapporteurs et pour permettre aux commissions d'entendre en plénière des personnalités pouvant difficilement se rendre à Paris. En outre, les obligations de présence en séance publique et en commission, qui avaient été suspendues depuis janvier dernier en raison de l'épidémie de Covid-19, redeviennent applicables.

Notre commission ne vous a pas entendu depuis longtemps. Il faut reconnaître que la représentation permanente de la France a été particulièrement occupée au premier semestre de l'année 2022 par la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE), qui a impliqué, pour vous-même et vos équipes, la préparation ou l'animation d'un nombre très important de réunions du Conseil, du Comité des représentants permanents (Coreper) et de divers groupes plus techniques. Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer au Sénat le bilan de cette présidence lors d'un débat organisé le 12 juillet dernier en séance plénière.

Aujourd'hui, nous souhaitons aborder avec vous, de manière plus prospective, les sujets européens qui nous apparaissent comme les priorités du moment. La Présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, en a dressé un tableau récemment dans son discours sur l'état de l'Union prononcé le 14 septembre dernier devant le Parlement européen. Le soutien à l'Ukraine et la réponse à la crise énergétique ont été les deux sujets principaux de son intervention. Ces sujets s'imposent naturellement, tant leur impact est sensible jusque dans le quotidien de nos concitoyens.

Concernant l'énergie, la présidence tchèque a transmis un projet de compromis sur les mesures d'urgence proposées par la Commission européenne pour limiter la hausse des prix. Elle propose plusieurs assouplissements, sans remettre en cause l'architecture des différentes mesures. Quelles sont à vos yeux les perspectives d'aboutir à un accord politique, compte tenu de l'urgence de la situation, lors de la réunion extraordinaire des ministres de l'énergie de vendredi prochain ? Quelle est notamment la position de la France sur la proposition de « contribution de solidarité » demandée aux producteurs pétroliers et gaziers et sur le projet de plafonnement du prix des importations de gaz, qui suscite de fortes réticences chez certains États membres ?

La Commission européenne a en outre indiqué envisager une réforme structurelle du marché européen de l'électricité pour l'année prochaine. Notre commission y consacra une table ronde le 13 octobre prochain. Disposez-vous d'informations au sujet du calendrier

de cette réforme ? Quels sont les États membres qui sont les plus ardents à la promouvoir ? La crise actuelle des prix de l'énergie a-t-elle fait évoluer ceux qui y étaient le plus réfractaires ?

Pour ce qui est de la guerre en Ukraine, nous serions notamment intéressés de connaître les dernières informations disponibles en matière de reprise des exportations de denrées agricoles ukrainiennes. Quelles ont été les démarches menées par l'Union européenne au sein de la communauté internationale, afin de lever les obstacles à ces exportations mis en place par les forces armées de Russie, en particulier en mer Noire ?

Outre ces sujets d'actualité pressante, je souhaite aussi vous faire part de la préoccupation de notre commission à l'égard de l'avenir de l'agence Frontex de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne. Cette dernière traverse une crise profonde : son directeur, M. Fabrice Leggeri, a démissionné, évoquant un « glissement » des missions de l'agence depuis 2019 d'un organe de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne vers « un organisme de surveillance des droits fondamentaux aux frontières extérieures ». Son successeur ne sera nommé qu'en fin d'année, mais, étrangement, la Commission européenne n'attend pas sa nomination pour lancer une évaluation de la réglementation de 2019 et préparer sa révision, et ce alors que les flux migratoires irréguliers sont repartis à la hausse vers l'Union européenne.

Pouvez-vous donc nous indiquer quelles sont les priorités du gouvernement au sujet de Frontex ? La France présentera-t-elle de nouveau un candidat à la direction de l'agence ? Enfin, comme cela existe déjà pour Europol, peut-on envisager d'intégrer les parlementaires nationaux au mécanisme de contrôle des activités de l'agence ?

Monsieur le représentant permanent, je vous laisse la parole.

**M. Philippe Légère-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.** – Monsieur le Président, mesdames, messieurs les sénateurs, cette audition intervient à un moment particulier pour l'Union européenne, qui se trouve confrontée à des défis inédits.

Nous pouvons en effet dégager trois grands défis, qui sont les priorités les plus pressantes de l'agenda de l'Union européenne : d'abord, l'agression russe contre l'Ukraine, qui a des implications très profondes, puisqu'elle intervient sur le territoire européen ; ensuite, les transformations – numérique, climatique... – à l'œuvre dans tous les États membres, qui supposent la mobilisation et le renouvellement d'un très grand nombre de politiques et d'instruments ; enfin, le défi de l'État de droit et de la préservation des équilibres de la démocratie. Ces enjeux sont très complexes, mais l'Union européenne et les États membres ont su manifester une capacité d'unité et d'efficacité qui a surpris et qui se traduit par de nouveaux outils et de nouvelles solidarités. Comme l'a indiqué le Président de la République, la souveraineté européenne devient une réalité tangible.

La PFUE semble avoir été appréciée : nous avons en effet joué tout notre rôle en mobilisant les institutions européennes sur l'ensemble des sujets, et les résultats ont déjà été répertoriés. Avec la présidence tchèque, nous travaillons à poursuivre cet héritage.

Je distinguerai cinq axes de travail.

Premier axe : face à la guerre d'agression dont la Russie s'est rendue coupable, nous avons adopté dès le mois de février dernier des mesures fortes et une réponse immédiate,



avec des jeux de sanctions successifs qui visent à rendre la guerre insoutenable pour le régime russe. Ces sanctions ont d'ailleurs déjà un impact visible en Russie, lequel ira croissant. Dans le même temps, nous avons fourni à l'Ukraine un soutien massif, humanitaire, militaire, financier – 19 milliards d'euros à ce jour – et politique ; je pense à l'octroi du statut de candidat à l'Union européenne au mois de juin dernier. L'enjeu est de s'inscrire dans la durée et de tenir, alors que nous devons adopter des mesures plus structurelles sur ces volets. Demain, en réponse aux dernières déclarations du président Poutine, nous examinerons un nouveau jeu de sanctions qui frappera les responsables de l'organisation des prétendus référendums dans les territoires occupés et qui visera à resserrer l'étau sur l'économie russe. Nous avons également décidé au mois de juin dernier de pénaliser la violation des sanctions par des pays tiers qui pourraient devenir des plateformes de contournement.

Le soutien européen à l'Ukraine doit lui-même s'inscrire dans la durée et devenir structurel. L'aide militaire – à hauteur de 2,5 milliards d'euros jusqu'à présent – a été possible, car les industriels et les États avaient des stocks disponibles. Dès lors qu'il faut soutenir l'effort de guerre, il faut produire et faciliter l'engagement des industriels européens à délivrer de nouveaux équipements. C'est pourquoi le Commissaire européen chargé du marché intérieur Thierry Breton a proposé un mécanisme d'achats conjoints et d'incitations budgétaires à cette fin, que nous espérons voir adopté au mois de novembre prochain. Qui plus est, comme il s'agit d'équipements sophistiqués, nous mettons en place une mission de formation des militaires ukrainiens. J'évoquerais aussi l'assistance macro-financière, l'assistance humanitaire et l'aide à la reconstruction – une conférence se tiendra à ce sujet le 25 octobre à Berlin.

Vous avez évoqué le cas très particulier des céréales ukrainiennes et les risques que faisait peser la Russie – destruction de stocks et blocages des voies d'évacuation maritime. Dès le début de la guerre, lors du sommet de Versailles en mars dernier, nous avons identifié cet enjeu de sécurité alimentaire et la Commission européenne, sur notre initiative, a mis en place des corridors de solidarité, pour favoriser l'évacuation des céréales ukrainiennes par des voies terrestres, ce qui a posé au début des problèmes logistiques assez importants, qui ont été résolus au fur et à mesure. Ces corridors sont désormais efficaces : 3 millions de tonnes de céréales transitent par mois. La réouverture des ports, négociée par les Nations unies avec le soutien de la Russie, et l'évacuation par voie maritime pourraient aboutir dans les prochaines semaines au rythme souhaité par les Ukrainiens eux-mêmes, soit 6 millions de tonnes. La France travaille en particulier avec la Roumanie pour faciliter l'évacuation par les ports roumains. Cela permettra de répondre aux besoins de sécurité alimentaire des pays vulnérables, mais aussi d'apporter de nouvelles ressources à l'État ukrainien. En effet, ses besoins de liquidité sont évalués à 5 milliards d'euros par mois.

Le soutien à l'Ukraine passe aussi par l'accueil des réfugiés ukrainiens : plus de 8 millions sont venus en Europe. Des moyens juridiques ont été débloqués pour la première fois à l'échelon européen, notamment une protection temporaire leur octroyant divers droits.

Cela passe aussi par la lutte contre l'impunité. L'enjeu moral est tel qu'il est nécessaire d'agir pour peser sur les choix des responsables russes. Nous avons ainsi donné de nouveaux moyens à Eurojust, organisé des équipes pour collecter et préserver les éléments de preuve, afin de soutenir l'action de la Cour pénale internationale (CPI).

Sur tous ces sujets, nous essayons de maintenir nos outils de coordination opérationnelle, qui sont relativement nouveaux pour les institutions européennes, mais qui gagnent progressivement en efficacité.

Deuxième axe, la réduction des dépendances stratégiques. Si nous avons commencé à y travailler, cet enjeu s'est cristallisé avec la guerre. Il s'agit aujourd'hui de matérialiser la souveraineté européenne. C'est pourquoi, à Versailles, au mois de mars dernier, les chefs d'État ou de gouvernement ont traité à la fois de l'Ukraine et de la construction d'une souveraineté européenne. Il s'agit là d'un fil directeur pour lequel nous avons un programme : défense, santé, matières premières critiques, alimentation, technologies fondamentales, spatial, tout ce qui fonde l'indépendance de l'Union européenne. Progressivement, nous mettons en place des outils nouveaux – concurrence, financement, politique commerciale... C'est un chantier au long cours, mais nous avons dépassé la fin de la naïveté et sommes entrés dans le réarmement de nos politiques.

La question énergétique, que vous avez mentionnée, monsieur le Président, est bien la plus pressante aujourd'hui : elle s'est imposée dans l'agenda européen depuis plusieurs mois. Nous devons assurer la protection des Européens des conséquences de la guerre, mais l'action que nous menons vis-à-vis de l'Ukraine et de la Russie dépend de la résilience des Européens . Cette action converge vers la réduction des dépendances stratégiques et la décarbonation de nos bouquets énergétiques. Il s'agit là d'une action que nous menons beaucoup plus vite que prévu et avec beaucoup de détermination. Cela s'est traduit par l'arrêt des importations de charbon russe au mois de juillet dernier, de celles de pétrole russe d'ici à la fin de l'année, sauf pour trois pays très enclavés. En matière de gaz, c'est la Russie qui a progressivement interrompu ses fournitures ; l'Union européenne n'a pas instauré de sanctions.

Lorsque l'on combine les mesures prises en matière de diversification, de stockage – les objectifs de remplissage sont dépassés aujourd'hui – assorti de solidarité entre États membres et de sobriété, nous devrions passer l'hiver sans rupture d'approvisionnement, même avec zéro gaz russe.

Reste que les prix de l'énergie, gaz ou électricité, demeurent très élevés. Les mécanismes européens de marché qui étaient jusqu'à présent très performants ne sont plus efficaces : au contraire, ils reposent sur un couplage entre les prix du gaz et de l'électricité qui entraînent des effets très négatifs et incompréhensibles pour les consommateurs. Nous avons demandé à la Commission européenne de prendre de nouvelles mesures pour faire face aux prix élevés de l'énergie et nous devrions adopter un texte vendredi qui vise à réduire la demande globale d'électricité, en particulier aux heures de pointe, et à prévoir la captation des revenus exceptionnels dégagés par les producteurs d'électricité et la redistribution de ces revenus vers le consommateur, ainsi qu'une contribution de solidarité des grandes entreprises des secteurs du charbon, du gaz, du pétrole et du raffinage. Sur ces sujets, les États membres ont convergé pour adopter ce texte : nous avons introduit des flexibilités pour tenir compte des différentes situations. La France ne s'est pas opposée à la contribution de solidarité : elle s'est assurée que cela resterait compatible avec les mesures prises à l'échelle nationale.

Par ailleurs, nous avons pris des mesures techniques, dans le but d'éviter une crise financière sur les marchés de l'énergie : de très grands opérateurs sont menacés, car ils font face à des problèmes de liquidités. Nous avons obtenu après des mois de discussion que la Commission, par la voix de sa présidente, s'engage à proposer une réforme profonde et complète des marchés de l'électricité, avec un objectif de découplage des prix du gaz et de l'électricité. Cela fait plus d'un an que nous avons fait cette demande avec d'autres pays comme l'Espagne. Plusieurs États membres s'y étaient initialement opposés, par exemple l'Allemagne ou les pays du Nord, qui estimaient conjoncturelle la hausse des prix et

craignaient une rupture avec les mécanismes de marché. Après une étude d'impact, la Commission européenne pourra présenter une proposition au début de l'année prochaine.

Nous cherchons également à accélérer la transition énergétique. En même temps que nous travaillons sur des objectifs climatiques s'appuyant sur les énergies renouvelables, la Commission européenne a proposé un nouvel instrument de financement, *REPowerEU*, qui devrait dégager des moyens supplémentaires. L'objectif est d'obtenir un accord la semaine prochaine, lors du Conseil des ministres de l'économie et des finances.

Parallèlement, nous suivons la situation économique en Europe et travaillons à accélérer la mise en œuvre du plan de relance : les États membres font tous face à une inflation élevée, qui se combine avec un resserrement de la politique monétaire, avec des risques récessifs, notamment en Allemagne. Il est donc d'autant plus nécessaire que les politiques économiques soient cohérentes. Tout cela conduit à une réflexion sur la gouvernance économique et l'application des règles budgétaires à l'issue de la période de suspension qui s'achève fin 2023. La Commission a annoncé une consultation sur ce sujet à ce propos au mois d'octobre.

Ces sujets nous occupent, mais nous continuons à travailler sur les trois autres axes, que je mentionne rapidement.

Il s'agit du reste de l'agenda législatif. Depuis 2019, nous avons un programme ambitieux, qui vise à préserver et définir un modèle européen dans les transformations en cours, qu'il s'agisse du pacte Vert, de l'agenda numérique ou de la protection des frontières extérieures de l'Union européenne. Nous avons beaucoup travaillé, notamment dans le cadre de la PFUE, et pouvons espérer qu'en 2024 le bilan soit très satisfaisant : Ajustement à l'objectif 55 (*Fit for 55*), régulation des plateformes numériques, réforme de Schengen et relance des négociations sur le nouveau pacte Asile et immigration. D'autres textes sont en discussion : la régulation de l'intelligence artificielle, la loi sur les données, sans parler du métavers européen annoncé par Thierry Breton – l'agenda numérique prend une grande part –, la collecte de preuves pour les enquêtes pénales...

En matière d'environnement, outre le climat, de grands textes sont en cours concernant la restauration de la nature, la pollution, l'économie circulaire qui est aussi une réponse à la dépendance.

Les dix-huit prochains mois s'annoncent très chargés. Je pense également à la question sociale : nous travaillons sur un texte concernant les conditions de travail des travailleurs des plateformes. Tout cela s'accompagne de très grands chantiers en matière de financement de l'économie, de financements durables, d'obligations des entreprises, de déforestation, de mécanisme carbone aux frontières etc. Tout cela est cohérent en termes d'objectifs, mais suppose un travail soutenu.

Un autre axe de travail est l'action extérieure de l'Union européenne, elle aussi en cours de redéfinition. Il s'agit d'une forme de projection géopolitique de notre souveraineté et de notre solidarité. L'objectif est de tenir compte des conséquences de la guerre en matière alimentaire – je pense à l'initiative *Food and Agricultural Resilience Mission* (FARM) lancée par la France –, mais aussi en matière énergétique. De façon plus générale, nous essayons de renouveler et de mettre en ordre des instruments assez fragmentés afin de reconstituer une politique étrangère européenne, notamment avec l'Afrique et la région Indopacifique, en

mettant en avant une approche plus respectueuse et plus durable que d'autres compétiteurs internationaux – la concurrence est rude entre les modèles et les intérêts.

En ce qui concerne le continent européen lui-même, nous avons pris des initiatives pour répondre à une potentielle déstabilisation liée à la guerre : c'est l'objet de la Communauté politique européenne voulue par le Président de la République, dont le lancement aura lieu la semaine prochaine, à Prague, avec la participation de quarante-quatre pays européens. Cela n'enlève rien aux relations que nous avons avec nos voisins en Europe – je pense aux négociations d'adhésion avec les pays des Balkans occidentaux pour lesquels nous nous efforçons de mettre en place une approche plus dynamique et plus graduelle.

Le dernier axe de travail, que j'ai mentionné comme l'un des défis les plus sensibles, est l'État de droit. La démocratie devient un sujet pour les institutions européennes. Cette question doit être traitée grâce aux outils spécifiques. Des travaux sont en cours pour protéger à la fois les scrutins électoraux et les débats publics. Ils portent sur les partis, sur la publicité politique en ligne, sur la liberté des médias, sur les ingérences étrangères. Nous avons développé au fur et à mesure un arsenal allant du dialogue pour le respect des bonnes pratiques, avec un rapport annuel de la Commission européenne, jusqu'à des mesures plus coercitives, avec une conditionnalité en matière d'État de droit. Cela s'applique aujourd'hui à la Hongrie, qui met en place de manière très active des réformes pour éviter une sanction. D'autres défis pourraient se présenter à nous : la Commission européenne a ainsi annoncé une nouvelle initiative pour lutter contre la corruption.

C'est dans ce contexte que la Conférence sur l'avenir de l'Europe s'est conclue sous la présidence française en mai dernier. Les institutions se sont engagées à assurer le suivi de près de 300 recommandations émanant de citoyens, ce qui a nécessité une classification initiale pour déterminer les propositions réalisables à droit constant en l'état et celles supposant une révision des traités. Nous y travaillons sans tabou, dans le but de renforcer l'action de l'Union européenne. La Commission a déjà annoncé certaines initiatives, par exemple sur la santé mentale ou sur la mise en place d'instruments novateurs pour mieux associer les citoyens à l'élaboration des politiques européennes.

Nous avons travaillé également sur Frontex pendant la présidence française, à la fois parce que nous avons un agenda très actif pour la protection des frontières extérieures – le dossier a avancé grâce aux compromis trouvés au sein du Conseil, sur le règlement Eurodac et au sur le règlement sur le relatif au filtrage, ainsi que sur le la révision du code frontières Schengen – et parce que les polémiques ayant concerné l'agence ces derniers mois ont abouti à la démission de son directeur. Nous avons organisé un débat des ministres de l'intérieur au mois de juin afin d'apaiser les discussions et de rappeler que l'agence Frontex avait d'abord pour mission d'aider les États membres à protéger les frontières extérieures et elle le fait tout en respectant les droits fondamentaux. Nous avons déterminé quatre priorités : le développement du contingent permanent, avec un objectif de 10 000 hommes en 2027 ; la qualité du soutien apporté aux États membres, ce qui impose, par exemple, une adaptation des règles de passation des marchés publics par l'agence; le redéploiement des moyens de l'agence pour faciliter l'organisation des retours ; l'action internationale, *via* la mise en place de coopération avec des pays tiers. Nous avons, par exemple, mis en place dans l'urgence un accord avec la Moldavie pour l'aider à accueillir sa part de réfugiés ukrainiens. La France n'a pas présenté de candidat au renouvellement de Fabrice Leggeri. Nous allons évaluer ceux qui se sont présentés. Le dépôt des candidatures a été clos le 19 juillet, nous nous situons maintenant dans la phase d'évaluation.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci d’avoir répondu à nos questions sur Frontex. Vous avez clarifié une partie de nos inquiétudes. Je précise que ce n’est pas nous qui avons fait émerger un antagonisme entre la préservation des droits fondamentaux et la surveillance des frontières : c’est un débat qui existe sur le terrain et qui monte aussi bien au sein de la Commission européenne, du Conseil européen que du Parlement européen.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous avez évoqué la question des travailleurs des plateformes. Quelle est la position de la France par rapport à la volonté de la Commission et du Parlement d’aller vers une présomption de salariat dans la plupart des situations ?

Le 24 février a constitué une rupture pour l’Union européenne. Même si l’UE a réagi d’un point de vue politique, on voit bien que ce n’est pas elle qui répond le plus aux besoins de l’Ukraine en matière de financement. *Idem* en matière d’accompagnement militaire. Certaines parties de l’Europe, notamment celles divergeant sur l’Etat de droit, remettent en cause la politique de l’Allemagne construite depuis vingt ans sur le gaz russe. La France est aussi critiquée par les mêmes pays. Comment, avec une telle déchirure au sein de l’Union européenne, arriverons-nous à faire face aux enjeux actuels ? Compte tenu de l’affaiblissement de l’euro par rapport au dollar, de la remontée des taux d’intérêt et des difficultés liées à la baisse du pouvoir d’achat, comment redonner confiance aux citoyens en l’Union européenne ? Nous avons certes fait beaucoup au cours des six derniers mois, mais ce n’est pas encore assez par rapport aux besoins. L’Europe est aussi trop timide en matière d’Etat de droit. Comment arriver à recoller les morceaux ?

**Mme Laurence Harribey.** – Je compléterai la question de Jean-Yves Leconte sur les travailleurs des plateformes. Auparavant, la France défendait une approche par les droits des indépendants et n’était pas favorable à la présomption de salariat. Visiblement, la position française a évolué. Jusqu’où avons-nous changé d’avis ? Quelle est la position française sur la solution de compromis présentée par la République tchèque, qui a pris la présidence tournante du Conseil de l’Union européenne ? Quelles sont nos chances d’aboutir sur cette question ?

Vous avez parlé d’Etat de droit, mais vous n’avez pas dit un mot de ce qui s’est produit ce week-end en Italie. Je souligne aussi que la prochaine présidence sera suédoise. Comment envisagez-vous les choses avec ce nouveau rapport des forces, en particulier sur la question de la conditionnalité vis-à-vis d’un certain nombre de pays ?

**M. Didier Marie.** – À la suite de la Conférence sur l’avenir de l’Europe, un certain nombre de perspectives ont été ouvertes par le Président de la République. La Présidente de la Commission européenne Mme Ursula von der Leyen a récemment indiqué que l’organisation d’une convention pour réfléchir à l’évolution des institutions européennes était envisageable. Des évolutions sont-elles possibles au cœur du traité de Lisbonne ? La flexibilité de ce dernier permettra-t-elle de répondre aux enjeux ? Sommes-nous prêts, malgré les réserves émises précédemment sur la situation politique et l’euro-scepticisme de quatre pays, à engager une révision des traités ?

Autre question, plus technique : il existe actuellement un conflit sur les droits de pêche dans la Manche. L’éventuelle autorisation de la pêche à des chaluts néerlandais préoccupe les pêcheurs normands que je connais bien. Que pouvez-vous nous dire sur ce point ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – S’agissant des travailleurs des plateformes, nous sommes en effet partis d’une approche différente. Comme Mme Harribey l’a souligné, il

s'agissait de protéger les travailleurs concernés. La Commission, comme le Parlement européen, a choisi une approche par le statut, avec une présomption de salariat réfragable dès lors que des critères d'indépendance seraient réunis. *In fine*, l'objectif était le même : alors que ces nouvelles modalités de travail se développent, que les plateformes augmentent leurs activités, la question se posait de légiférer pour garantir les droits de ces travailleurs, quel que soit leur statut. En partant d'une approche pratique, nous avons essayé de jouer sur les critères afin de pouvoir faire converger les différentes positions. Il s'agit de distinguer entre ce qui doit être traité comme du salariat et ce qui relève du droit applicable à des travailleurs indépendants. Dès lors que nous pourrions trouver des critères suffisamment clairs, nous aurions abouti à des résultats à peu près équivalents. C'est pourquoi nous accompagnons l'action de la présidence tchèque. Nous n'y sommes pas encore, mais au fur et à mesure que les discussions progressent, nous arrivons à dépasser nos différences d'approches initiales. Nous avons donc évolué sur la méthode, mais avec des objectifs qui restent équivalents sur le fond.

S'agissant du soutien à l'Ukraine, il faut distinguer – cela fait partie des chantiers qui sont devant nous – la réalité du soutien européen, qui est massive, et la communication, qui ne se situe pas au même niveau. Il est clair que ce sont les Européens qui assument l'essentiel de l'effort. D'abord par les conséquences du découplage économique à l'œuvre, en matière énergétique, mais pas seulement puisque les sanctions sont très profondes. Il était plus facile pour les États-Unis de renoncer au pétrole russe puisqu'il ne représente qu'une part minime de leurs importations ! Le soutien à l'Ukraine, qu'il soit macro-financier, militaire, humanitaire, sans parler du soutien aux réfugiés, fourni par les institutions européennes et par les États membres se compare avantageusement à celui fourni par les États-Unis ou le Royaume-Uni, même s'il existe effectivement une force de frappe américaine en matière d'équipement militaire.

En ce qui concerne la confiance en l'Union européenne et les fractures pouvant être à l'œuvre entre les États membres, la situation est assez complexe. Il n'y a pas de bloc qui se manifeste de manière univoque. Même si la Pologne et la Hongrie se retrouvent, par exemple, pour bloquer des procédures en matière d'État de droit, ces deux pays ont des positions très différentes s'agissant de la guerre en Ukraine. Les fractures ne sont donc pas aussi claires. Un lieu commun s'est développé, en provenance de certains pays de l'Est, mais surtout des États-Unis et de la presse britannique, selon lequel l'axe franco-allemand serait en partie affaibli. À les écouter, la Pologne et les pays Baltes seraient la nouvelle Europe. Ce n'est pas ce qui se constate à Bruxelles où nous sommes parvenus à garantir l'unité. Il s'agit donc d'une division artificielle. Personne ne pense que l'on en revient aux analogies de M. Rumsfeld entre la nouvelle Europe et l'ancienne Europe.

Certes, il existe un enjeu de maintien de la confiance dans l'action de l'Union européenne. Il y a une sorte de course de vitesse entre une action qui est de plus en plus forte, de plus en plus solidaire et qui couvre de plus en plus de domaines, et des attentes qui vont encore plus loin. Dans des périodes précédentes où des crises majeures avaient frappé l'ordre international – par exemple la guerre d'Irak –, l'Union européenne s'était profondément fracturée en deux, mais personne n'avait perçu cela comme un échec, car l'attente était moins forte.

Je rebondis sur la question de l'Italie. Je n'en ai pas dit un mot explicitement, mais j'ai mentionné que la question de la protection de la démocratie et de l'État de droit se posait plus précisément aujourd'hui : c'est à cela que je faisais référence, avec peut-être un peu trop de réserve diplomatique. Il nous faudra, dans les mois qui viennent, qu'il s'agisse de

l'Italie ou de la Suède, être particulièrement vigilants. Les écarts et les infractions feront l'objet de réponses par les instruments que nous avons développés.

Le deuxième point de vigilance porte sur les valeurs faisant l'objet de débats politiques dans la plupart des États membres. Certains contredisent la construction européenne – cela appellera des réponses –, d'autres sont simplement des débats sociétaux qui se retrouvent dans le débat public européen. Il importera de faire cette distinction. Bien évidemment, l'euro-scepticisme peut être un risque pour la solidarité européenne et l'efficacité de son action. *Quid* si des États membres n'honoraient pas leurs engagements ? Aujourd'hui, c'est la Hongrie qui menace de le faire, mais elle n'a pas suffisamment de poids. Si d'autres États membres se joignaient à elle, cela aurait un impact plus systémique. Des pays comme la Pologne ou l'Italie sont dans la contradiction : ils attendent énormément de l'Europe en termes de solidarité, d'action, d'efficacité, mais en même temps ils manifestent, dans le discours politique, de la défiance par rapport à une Europe qui serait trop forte.

En ce qui concerne la Convention sur l'avenir de l'Europe, le sentiment commun est que des réformes sont nécessaires. Nous avons agi dans l'urgence, nous sommes parvenus à apporter des réponses opérationnelles et efficaces, mais aucune de nos actions n'est autoportée dans la durée. Les crises vont continuer à se produire et les institutions actuelles ne sont pas adaptées, sans parler d'un possible élargissement de l'Union dans les prochaines années. Voilà pourquoi la plupart des États membres estiment que cette réforme est absolument indispensable. La question tient plutôt à la méthode. L'expérience de la Convention de 2001 a été perçue comme un contre-exemple. L'idée est donc de prendre les choses à l'envers et de faire mûrir cette discussion, de rapprocher les États membres, d'identifier ce qui peut être fait sans révision des traités et ce qui doit être fait avec révision des traités, etc. Si le besoin d'une Convention se faisait sentir, il faudrait que l'exercice soit plus juridique que politique.

Nous sommes prudents dans la méthode. En effet, comme vous l'avez souligné, s'il fallait rouvrir de manière très large les traités, il est probable que certains États membres demanderaient des modifications qui nous paraîtraient, à nous, des reculs. Le débat diviserait les différents pays. À l'heure où l'unité est plus que jamais importante, mieux vaut essayer de préparer soigneusement une discussion qui, un jour, se transformera en négociation.

Comme vous le savez, les relations avec les pêcheurs néerlandais ne sont pas simples, qu'il s'agisse de la pêche électrique hier ou, désormais, de la pêche à la senne démersale. Le régime en vigueur expire en décembre 2022. Nous sommes engagés dans un trilogue qui pourrait aboutir cette semaine. Nous portons les intérêts des pêcheurs européens contre ces méthodes.

**M. Jean-François Rapin, président.** – La France porte-t-elle un message d'interdiction ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Nous plaidons pour protéger nos pêcheurs des méthodes nuisibles des pêcheurs néerlandais.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il y a la senne danoise et les chaluts en eaux profondes des pêcheurs néerlandais. Je voulais m'assurer que la position française sur ce sujet était claire.

**M. André Gattolin.** – Merci pour votre exposé liminaire, dont j'ai beaucoup apprécié la finesse, notamment lorsque vous évoquiez le commencement de la fin de la naïveté pour l'Europe.

L'arrivée vraisemblable au pouvoir d'une coalition droite-extrême-droite en Italie et en Suède, ainsi que la poussée de la droite nationaliste en Finlande posent des questions sur la construction européenne. Je partage votre *distinguo* entre l'État de droit, qui repose sur des principes comme l'indépendance de la justice ou la liberté d'expression, et la pensée politique libérale. C'est bien l'État de droit qui est mis en cause en Hongrie et en Pologne, mais pas dans les trois pays que j'ai cités.

Cela témoigne d'une évolution, d'une Europe qui n'est plus envisagée comme un espace de croissance et de prospérité, mais sous le prisme des affrontements et des difficultés vis-à-vis de la Russie, de la Chine ou même de la Turquie. Mme Meloni a fortement critiqué la Russie et la Chine, la Finlande et la Suède ont adhéré à l'Otan, le parti Vox en Espagne est lui aussi devenu très critique de la Russie. N'est-ce pas un changement de paradigme, d'une Europe qui promet libéralisme économique et politique à une Europe plus géopolitique, construite en réaction à des menaces extérieures ?

Mme von der Leyen, dans son récent discours sur l'état de l'Union, a mis l'accent sur la lutte contre les ingérences extérieures ; cela participe de ce réarmement intellectuel, de la fin de la naïveté. Entre ce glissement pro-atlantiste de l'extrême-droite et l'idée que l'Europe peut se doter d'une souveraineté stratégique, comment voyez-vous ces évolutions et ces dynamiques nouvelles ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – C'est une question sensible pour le représentant permanent que je suis, qui mêle des sujets que nous traitons dans le cadre du Coreper et des considérations politiques. Les positions ne sont pas univoques, pour la Pologne et la Hongrie comme pour le parti Frères d'Italie de Mme Meloni, qui est très atlantiste et dont on peut attendre un soutien sur l'essentiel de l'action européenne vis-à-vis de la Russie.

À terme, nous constatons une convergence. La construction européenne est fondée sur des principes de droit, d'organisation des relations internationales et de démocratie qui font sa singularité et la rendent attractive.

Cette force du modèle européen est perçue comme une menace par le régime russe, dont les actions en Crimée et dans l'est de l'Ukraine en 2014 ont suivi l'accord d'association signé par ce pays avec l'Union européenne, et non le projet d'élargissement de l'Otan. Une Ukraine indépendante qui se rapprocherait du modèle européen serait pour la Russie, dont la société présente des caractéristiques comparables à celles de la société ukrainienne, une menace très forte. La Communauté politique européenne dont nous organisons la première réunion la semaine prochaine est l'expression de ce modèle partagé, qui s'oppose au modèle impérialiste et autoritaire incarné par le régime du président Poutine.

Vis-à-vis de l'Ukraine et de la Russie, il faut agir conformément à notre conception du droit international et de la souveraineté, en défendant les idées de démocratie, de protection de l'environnement, d'organisation des libertés dans la société qui nous sont propres et s'opposent au modèle autoritaire chinois, mais sont aussi distinctes du modèle américain – nous pouvons le constater dans des dossiers comme la transformation climatique, l'agenda numérique ou la protection des frontières et des droits fondamentaux.



Cette singularité européenne ne doit pas être mise en contradiction avec nos intérêts géopolitiques, qui nous amènent à nous réarmer. Cela suppose de dépasser une période d'illusion, lorsque certains États membres ont cru que le monde serait de plus en plus stable, ouvert et démocratique, avec un marché mondialisé et une sécurité de mieux en mieux garantie. Il faut avancer à la fois dans la défense de ce que nous sommes et dans celle de nos intérêts, dans une perspective de durabilité et de souveraineté. Sans cela, nous vidons l'unité européenne de sa substance.

Permettez-moi de revenir à mes propos sur la pêche, qui ont pu sembler ambigus. Contrairement au Parlement européen, nous ne soutenons pas l'interdiction de la pêche démersale dans les eaux territoriales françaises. Nous défendons les intérêts de nos pêcheurs.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Vous défendez ceux des pêcheurs qui pratiquent la senne démersale, qui ne sont pas nos pêcheurs...

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Nous nous opposons aux pratiques des pêcheurs néerlandais...

**M. Jean-François Rapin, président.** – Qui pratiquent la senne démersale et la pêche au grand chalut.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Nous estimons que les droits historiques doivent être préservés.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous sommes d'accord là-dessus ; mais le Parlement européen, à travers l'amendement Roose, propose l'interdiction de la senne démersale ou du moins sa limitation. Il faut éviter toute ambiguïté sur ce sujet très sensible sur nos côtes. Les élus côtiers présents ici, dont je fais partie, le savent bien. Nous avons publié plusieurs lettres sur ce sujet. Merci de nous préciser la position du gouvernement français.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Nous considérons que les droits historiques sont dans l'intérêt des pêcheurs français, même s'ils peuvent aussi contribuer à la protection des intérêts d'autres États membres. Je reviendrai vers vous pour préciser ce point.

**Mme Patricia Schillinger.** – J'habite la zone dite des trois frontières entre la France, l'Allemagne et la Suisse, où nous voyons quotidiennement arriver de nombreux jeunes qui ont transité par l'Autriche et la Suisse. Récemment, ils étaient 138 – étrangement tous nés en 1985... On trouve de tels groupes dans toute l'Europe. Quelles mesures seront prises à leur égard ? Leur avenir ne peut être la rue. Que pouvons-nous faire ? Avez-vous un dialogue avec vos homologues du Coreper sur ce sujet ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Nous proposons de sortir de l'ornière où les questions migratoires étaient bloquées depuis le grand afflux de 2015-2016. La Commission Juncker puis la Commission von der Leyen avaient proposé une architecture d'ensemble de la politique d'asile et d'immigration, mais la situation était restée bloquée du fait des divergences d'intérêts entre les États membres. Certains d'entre eux avaient vécu l'épisode de 2015-2016 comme un traumatisme. Nous avons essayé de reprendre la question sous un angle pratique, pour recréer de la confiance. Cela fonctionne, puisque nous avons pu avancer sur les textes.

Le premier volet, mis en place dès le début de la présidence française, concerne la dimension externe de la politique migratoire, c'est-à-dire la coordination de l'action des États

membres, des agences et des institutions européennes pour travailler avec les pays d'origine et de transit. Cette coordination, auparavant, n'était pas systématique ; et surtout l'Union européenne ne répondait pas aux besoins des pays d'origine et de transit, qu'ils soient directement liés à l'immigration ou plus profonds. Il fallait donc discuter de ces besoins pour éviter que des gens ne prennent le risque, par exemple, de traverser la Méditerranée. De manière plus coercitive, il existe également une palette de leviers vis-à-vis des pays qui refusent de coopérer, notamment une conditionnalité à l'octroi de visas ou de financements européens. Nous nous efforçons de coordonner ces outils. Cela commence à porter des fruits et à structurer une politique migratoire externe.

Deuxième avancée, la renégociation du code frontières Schengen qui organise la protection des frontières extérieures et la coopération entre États membres sur les mouvements intérieurs. Ce texte datait d'une époque où les menaces et les mouvements secondaires étaient perçus comme négligeables. Face à l'afflux de réfugiés, soit nous remettions en place des contrôles aux frontières intérieures, ce qui s'est produit, soit l'espace Schengen restait ouvert, sans possibilité de coopération. Nous avons engagé des discussions avec le Parlement européen pour un « Schengen 2.0 » où les États pourront coopérer, suivre les personnes, les raccompagner si nécessaire ou les accueillir.

Troisième avancée, l'articulation entre responsabilité aux frontières extérieures et solidarité au sein de l'Union européenne. Nous sommes désormais en mesure de mieux identifier les personnes qui arrivent irrégulièrement sur le territoire européen, avec les règlements filtrage, pour l'identité et la sécurité, et Eurodac, pour l'enregistrement. En contrepartie de cette charge accrue pour les États frontaliers, les autres États membres se sont engagés dans une plateforme de solidarité, en acceptant d'accueillir une partie des personnes qui ont droit à la protection internationale.

Ce n'est qu'une étape intermédiaire, mais nous avons réussi, en procédant graduellement, à recréer de la confiance et à apporter des solutions pratiques. Alors que nous observons à l'échelon européen une reprise des arrivées, notamment par les Balkans occidentaux, nous nous sommes dotés de moyens plus structurés pour répondre à ces mouvements encore désordonnés.

Pour revenir à l'Italie, la coopération sur les questions migratoires était très concrète avec le gouvernement de M. Draghi. Je ne sais si elle se poursuivra.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Les négociations en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme ont avancé sous présidence française du Conseil. Un point de difficulté est néanmoins apparu concernant le volet relatif à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Alors que les traités prévoient expressément que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'est pas compétente en la matière, la CJUE a rejeté la possibilité que la Cour européenne des droits de l'Homme puisse connaître des actes relatifs à la PESC, alors qu'elle-même ne le peut pas. Aujourd'hui, la Commission européenne plaide en faveur d'une déclaration interprétative qui permettrait à la CJUE d'étendre sa compétence aux actes relevant de la PESC, dans les cas d'actions introduites par des requérants ayant qualité à agir devant la Cour européenne des droits de l'Homme, pour des violations de droits fondamentaux par l'Union européenne.

Lors des négociations, la France s'est opposée à cette solution et le dossier doit désormais remonter au Coreper. La question arrivera probablement également à l'ordre du

jour du Parlement car il s'agit d'un sujet sensible. Comment envisagez-vous de l'aborder, alors que la France semble isolée ?

Je souhaite également vous entendre sur l'insuffisance persistante des études d'impact, comme nous l'avons encore déploré récemment sur la proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises ou l'instrument d'urgence pour le marché unique. C'est un manque qui préoccupe le Sénat.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Nous sommes engagés dans la négociation d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui est prévue par le Traité. Nous avons une obligation de moyens en la matière. Un avis très critique de la CJUE sur le premier projet d'accord, en 2013, nous a conduits à reconstituer des directives de négociation. Reprises en 2019, les discussions ont beaucoup avancé sur trois des quatre paniers de dispositions. Reste la question du champ de la PESC. Les juristes ont recherché un moyen de répondre aux exigences de la CJUE et au mécanisme de la CEDH, qui implique des voies de recours internes avant de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme. Or le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que la CJUE n'est pas compétente pour les actes PESC, sauf exception comme sur les sanctions individuelles. En 2021, une tentative de réattribution de la responsabilité aux États membres, jugée trop complexe et posant des problèmes constitutionnels, n'a pas prospéré.

La Commission a ensuite proposé une déclaration intergouvernementale consistant à interpréter le Traité pour permettre à la CJUE de se prononcer sur les actes PESC entrant dans le champ de la compétence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Une grande partie des États membres, soit par lassitude, soit qu'ils n'y voient pas un sujet politique majeur, soit qu'ils soient convaincus, est prête à se rallier à cette proposition.

Ce n'est pas le cas de la France. En effet, nous considérons qu'une simple déclaration des États membres ne peut contredire le Traité, notamment ses articles 24 et 275 qui ne prévoient pas la compétence de la CJUE en matière de PESC. De plus, l'impact politique, opérationnel et en matière de contentieux serait considérable.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Pensez-vous qu'une PPRE du Sénat sur le sujet serait de nature à appuyer la position du Gouvernement ? Nous sentons la France isolée sur cette question.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Une résolution européenne du Sénat adresserait assurément un signal. Nous avons encore des moyens de gagner du terrain. Le positionnement de l'Allemagne, notamment, n'est pas très net ; le Royaume-Uni, s'il appartenait encore à l'UE, aurait été de notre côté sur ce sujet... Quoi qu'il en soit, nous n'avons pas renoncé à convaincre nos principaux partenaires.

Au-delà des risques que présenterait une telle extension, il y a l'argument juridique : on ne peut réviser une disposition aussi claire des traités par une simple déclaration des États membres, même si certains juristes mettent l'accent sur l'obligation d'adhésion à la CEDH figurant aussi dans les traités. Nous nous préparons à aborder la question en Coreper, mais sans précipitation, en prenant le temps de rechercher des soutiens.

Sur les études d'impact, nous partageons pleinement votre analyse. Nous poussons la Commission européenne à les systématiser, sauf en cas d'urgence ou si la question est déjà bien connue, et à les améliorer grâce à ses dispositifs internes d'évaluation

de leur qualité. Enfin, nous l'amenons à mieux structurer les paramètres qu'elle doit prendre en compte, en particulier la transition verte et la transition numérique. Nous recevons, dans cette démarche, un large soutien des États membres.

**M. Laurent Duplomb.** – Au vu de la guerre en Ukraine et du covid, l'Europe a-t-elle pris conscience de la nécessité de la souveraineté alimentaire ? Est-elle prête à infléchir la stratégie *Farm to Fork*, qui prévoyait l'augmentation des jachères ? Y a-t-il une prise de conscience de la Commission européenne sur ces sujets, au vu de nos difficultés croissantes à satisfaire la consommation des Européens ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – C'est un débat vivant, dans lequel nous essayons de peser. Il y a des discussions au sein de même de la Commission dont le premier vice-président exécutif est nettement en faveur de la décroissance, tandis que d'autres ont des positions plus nuancées.

Dès la renégociation de la politique agricole commune (PAC), nous avons infléchi les propositions de la Commission pour éviter les mesures les plus pénalisantes. Il est vrai que *Farm to Fork* présente des risques supplémentaires à cet égard. Il ne faut pas pour autant renoncer aux objectifs de durabilité, de biodiversité, de protection des agriculteurs. La recherche de cet équilibre nous semble compatible avec l'objectif premier de la PAC, qui est l'autosuffisance agricole.

La discussion s'est cristallisée avec la guerre en Ukraine, ce pays et la Russie étant des pourvoyeurs très importants de certains produits agricoles. La guerre a accéléré la prise de conscience sur la souveraineté alimentaire. Dès le sommet de Versailles, nous avons posé cet enjeu. Cela rebat les cartes, et nous pouvons repartir de l'avant sur le sujet, en combinant les objectifs fondamentaux de la PAC et les nouveaux enjeux de climat, de santé et de biodiversité. Au-delà des polémiques, je pense que c'est cette ligne centrale qui prévaudra.

**M. Jean-François Rapin, président.** – La Commission européenne a en effet un premier vice-président très dogmatique.

**M. Laurent Duplomb.** – Au cours de la présidence française du Conseil, notre ministre de l'agriculture a plaidé pour les clauses miroirs, pour en finir avec l'importation de produits ne correspondant pas à nos normes. J'ai moi-même présenté un rapport d'information qui évoque notamment les graines de sésame importées présentant des résidus d'oxyde d'éthylène, une substance pourtant interdite depuis 1991. Ce sujet est-il pris en compte par la Commission, ou la prise de conscience n'a-t-elle été que passagère et liée à la présidence française ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Lorsque le ministre français de l'agriculture M. Denormandie a soulevé cette question, ensuite retenue par le Président de la République comme l'un des axes de travail de la présidence française, même les États membres les plus proches de notre position étaient réticents. La Commission l'était aussi, pour des raisons de doctrine en matière de politique commerciale. Mais le sujet a suffisamment évolué pour donner lieu à un débat constructif au Conseil. La Commission a présenté un rapport substantiel et nous avons introduit le sujet dans les conclusions du Conseil sur le *Codex Alimentarius*. Nous pouvons ainsi introduire de la conditionnalité dans les accords bilatéraux de l'Union européenne.

D'ailleurs, l'accord de sortie du Royaume-Uni prévoit déjà des clauses miroirs pour protéger notre marché d'un concurrent qui pourrait être très puissant s'il modifiait sa législation. Cela devient un outil permettant de savoir ce que l'on peut faire avec d'autres États. Il s'agit d'un chantier un peu long, qui suppose une utilisation de tous nos leviers et des négociations bilatérales et implique d'en faire une priorité dans nos négociations.

Depuis plusieurs mois, particulièrement au cours de la présidence française, nous avons également développé des instruments unilatéraux de politique commerciale, par exemple le mécanisme d'ajustement du prix du carbone aux frontières. Nous venons de le faire aussi dans le cadre de la lutte contre la déforestation. Que ce soit par la contractualisation d'accords bilatéraux ou par des instruments unilatéraux, nous avançons clairement vers la prise en compte d'une réciprocité, que cela concerne les normes de production, le bien-être animal, les pesticides, et ce pour des raisons évidentes d'équité pour nos agriculteurs.

Je ne dirai pas que cela va se traduire immédiatement pour toutes les importations, mais le pli est pris. De ce point de vue, nous attendons beaucoup de la présidence espagnole, qui sera la dernière pleine et entière de la législature et qui partage largement nos vues sur ce sujet.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie. Nous attendons avec impatience les éléments sur la pêche. Bonne continuation à Bruxelles !



**GROUPE DE SUIVI DE LA NOUVELLE  
RELATION EURO-BRITANNIQUE**





**Mardi 8 février 2022**

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président et de M. Christian Cambon, président -

**Audition de M. Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission européenne, chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective**

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Nous vous remercions, monsieur le président Šefčovič, d'honorer notre invitation à rendre compte, cet après-midi, de votre action en qualité de vice-président de la Commission européenne, en charge des relations interinstitutionnelles et de la prospective. Depuis votre entrée en fonctions au mois de décembre 2019, vous êtes chargé du suivi de la mise en œuvre du Brexit. Vaste tâche...

C'est sur ce sujet que nous aimerions vous interroger plus particulièrement. La question du Brexit, puis celle de la nouvelle relation euro-britannique sont, depuis plusieurs années, un sujet de préoccupation majeure pour notre institution. Dès le mois de juillet 2016, nous y avons consacré un groupe de suivi, que j'ai l'honneur de coprésider avec Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. Il est impératif pour l'Union européenne d'assurer un suivi très attentif des conséquences du Brexit. Nous sommes donc convaincus de l'importance de la tâche qui vous incombe, consistant à vérifier le respect par le Royaume-Uni de ses engagements, et déterminés à faire en sorte que l'accord signé le 24 décembre 2020 soit mis en œuvre intégralement et de bonne foi.

Nous ne reviendrons pas sur les nombreux rebondissements qui ont émaillé vos rencontres avec votre homologue britannique, David Frost, remplacé en décembre dernier par la ministre des affaires étrangères Liz Truss. Vous pourrez néanmoins nous dire votre sentiment sur la réalité de la volonté de négocier de nos partenaires. En un mot, le « changement de ton » que vous évoquiez dès le mois de novembre 2021 s'est-il confirmé, et vos échanges actuels laissent-ils espérer un aboutissement à moyen terme des négociations sur les points de désaccord persistants ?

À ce sujet, nous aimerions vous interroger sur deux points particulièrement saillants de la nouvelle relation entre l'Europe et le Royaume-Uni.

Le premier est la gouvernance de l'accord de commerce et de coopération (ACC) du 24 décembre 2020. Vous pourrez nous donner des éléments sur le volet parlementaire de cette gouvernance, qui doit associer les parlements nationaux, au même titre que le Parlement européen, au contrôle de notre coopération avec le Royaume-Uni. Alors que la délégation du Parlement européen à l'Assemblée parlementaire de partenariat s'est réunie pour la première fois le 9 décembre dernier, sous la présidence de l'eurodéputée française Nathalie Loiseau, vous nous éclairerez sur les relations de travail à venir entre cette assemblée et le Conseil de partenariat, auquel vous appartenez.

Enfin, au-delà de ce lien institutionnel, vous nous direz comment la Commission européenne compte associer les parlements nationaux au suivi des relations entre l'Union et le Royaume-Uni. Ces relations auront des conséquences structurantes sur les plans aussi bien diplomatique qu'industriel ou de défense, et il est essentiel que les représentations nationales des États membres soient parties prenantes de cette relation future. Croyez bien que le Sénat a l'intention de s'investir dans ce domaine.

Le second point saillant est l'Irlande du Nord. Vous pourrez nous donner des détails sur la proposition de la Commission, présentée le 13 octobre dernier, visant à aménager les conditions d'application du protocole nord-irlandais pour tenir compte des difficultés actuelles de mise en œuvre par la partie britannique. Vous nous direz en particulier comment la Commission propose de concilier l'objectif de simplification des contrôles douaniers entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni avec l'objectif de défense du marché intérieur, qui suppose une application stricte et effective de nos normes sur le territoire nord-irlandais.

Alors que, cet été encore, le gouvernement britannique remettait en cause la compétence de la Cour de Luxembourg prévue par le protocole lui-même et menaçait d'en suspendre unilatéralement l'application, vous nous direz quel est l'état actuel des négociations à ce sujet.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – C'est un réel plaisir d'accueillir aujourd'hui au Sénat le vice-président de la Commission européenne, M. Maros Šefčovič. Nous avons la joie de nous rencontrer occasionnellement à Strasbourg, lors des sessions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, dont vous présidez le groupe de travail Santé, auquel j'appartiens. Mais il est rare de vous recevoir au Sénat et nous sommes très sensibles à votre présence ici, dans les circonstances difficiles que nous connaissons.

Nous vous remercions d'être venu jusqu'à nous, parlementaires français, car nous sommes particulièrement avides d'un dialogue direct avec la Commission européenne, sur un sujet qui nous concerne au premier chef du fait de notre position géographique : la nouvelle relation à construire entre l'Union européenne et le Royaume-Uni après le Brexit, intervenu il y a treize mois. Vous avez, en effet, pris le relais du négociateur Michel Barnier pour assurer le suivi des accords qu'il a obtenus, et vous représentez l'Union au Conseil de partenariat établi par l'accord de commerce et de coopération. Ce n'est pas une sinécure, car notre partenaire britannique est remuant et les soubresauts de politique intérieure qu'il connaît le conduisent souvent à la surenchère, avec des discours mystificateurs sur les bénéfices du Brexit – malgré un soutien public aux régions britanniques clairement en recul – et avec l'annonce d'un projet de loi « libertés du Brexit », pour s'affranchir des lois héritées de l'Union européenne.

Vous avez déjà fait des concessions au gouvernement britannique, mais vous avez maintenu l'unité entre les vingt-sept en posant deux limites claires : ne pas renégocier le protocole, mais aménager sa mise en œuvre pratique, et ne pas renoncer à la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Outre ceux qu'a évoqués le Président Cambon, nous avons deux sujets de préoccupation principaux. D'abord, la gestion des flux migratoires à travers la Manche, sur laquelle nous avons déjà échangé. Les drames humains que nous vivons

quotidiennement dans ces territoires ne peuvent pas durer : la Manche étant devenue une frontière extérieure de l'Union, cette question ne peut plus relever exclusivement d'accords bilatéraux comme ceux du Touquet et de Sandhurst, qui ont montré leurs limites. La Commission européenne entend-elle engager l'Union dans la négociation d'un accord euro-britannique dédié à la gestion de cette frontière ?

Nous sommes aussi très inquiets pour l'avenir de nos pêcheurs. Les Britanniques n'ont toujours pas accordé toutes les licences de pêche que ceux-ci sont en droit de recevoir — il en manque encore des dizaines selon notre Gouvernement. Quant à ceux qui ont obtenu leur licence, ils sont harcelés de nouvelles mesures techniques et de contrôles tatillons.

Comment comptez-vous obtenir l'application pure et simple du volet Pêche de l'accord conclu avec le Royaume-Uni ? La France a demandé la saisine du Conseil de partenariat chargé de mettre en œuvre cet accord : qu'en est-il ? Envisagez-vous des mesures de rétorsion ? Si oui, lesquelles et à quelle échéance ? Il n'est pas question que la filière pêche soit la victime collatérale du Brexit. La réserve d'ajustement au Brexit ne peut être la seule réponse à des professionnels qui craignent de perdre leur métier et à une région côtière comme la mienne, menacée de dévitalisation. Pour ouvrir des perspectives, notre Gouvernement promet qu'un régime *ad hoc* en matière d'aides d'État serait à l'étude : pouvez-vous nous le confirmer et nous en dire plus ?

Il y a deux semaines, vous avez conclu votre rencontre avec Mme Liz Truss, votre nouvelle homologue britannique, en vantant « une atmosphère constructive » : pouvez-vous justifier votre optimisme au regard de toutes les difficultés que nous venons d'évoquer, des tensions qui s'accumulent en Irlande du Nord et de la confusion croissante à Londres, où Mme Liz Truss doit démentir le Premier ministre quand il juge « fous » les contrôles à Belfast, auxquels il a pourtant lui-même consenti ?

Le Royaume-Uni, après le Brexit, aurait pu en tempérer l'impact en se rapprochant de ses voisins européens ; il a choisi de jouer la carte de l'agressivité en identifiant ceux-ci comme la principale source de ses difficultés. Croyez-vous possible d'obtenir que les accords conclus soient finalement appliqués sans en appeler au juge ?

**M. Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission européenne, chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective.** – Je commencerai par trois remerciements. Le premier parce que nous avons eu, il y a deux mois, une excellente discussion au Sénat, quand le collègue des commissaires s'est rendu en visite officielle à Paris pour l'ouverture de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Le deuxième remerciement est adressé à vos deux commissions, notamment la commission des affaires européennes dont nous apprécions beaucoup les avis sur les politiques de la Commission européenne. Votre regard, vos idées sont très importants pour notre travail.

Le troisième remerciement est pour votre vigilance et votre activité sur les relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

L'objectif de l'Union européenne reste d'établir une relation positive et stable avec le Royaume-Uni, parce que nous allons demeurer des partenaires, que nous

sommes des voisins et alliés et que nous partageons des valeurs communes. Nous devons relever ensemble un certain nombre de défis mondiaux.

La coopération euro-britannique a ainsi été essentielle pour faire aboutir la conférence de Glasgow. Je pourrais également citer la situation précaire et dangereuse à l'est de l'Union européenne, le défi stratégique que posent la Russie et la Chine, et la défense de nos valeurs démocratiques. De nombreux sujets appellent un travail en commun.

Vous avez décrit de manière très précise, dans vos remarques, comment nous appréhendons les relations avec le Royaume-Uni. Nous avons réglé la question du divorce, avec l'accord de retrait dont le protocole nord-irlandais fait intégralement partie ; nous avons réglé celle de l'avenir de nos relations avec l'ACC. C'est une base solide pour les relations constructives et stables auxquelles nous aspirons. Le respect du règlement de divorce est cependant une condition préalable à la relation future. L'accord de commerce et de coopération, l'accord de retrait et le protocole sont intrinsèquement liés.

Depuis le début, la Commission européenne s'est engagée à une pleine mise en œuvre de l'accord de retrait, tel qu'il a été signé et ratifié par l'Union européenne et le Parlement et le gouvernement britanniques – lesquels sont toujours en place. C'est l'aboutissement d'un travail diplomatique énorme pour maintenir la paix, la stabilité et la sécurité de l'Irlande du Nord. C'est la raison d'être de ce protocole.

Nous avons cependant eu des difficultés pratiques de mise en œuvre. Le Royaume-Uni a demandé une renégociation du protocole en juillet 2021. Notre réponse a été claire : nous ne le renégocierons pas. Mais nous sommes restés constructifs, nous attachant à trouver des solutions concrètes pour faciliter la circulation des marchandises entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, en exploitant les flexibilités offertes par le protocole.

J'ai directement échangé avec les représentants d'entreprises, de la société civile, et les représentants politiques de Stormont – l'Assemblée nord-irlandaise. Nous devons et nous pouvons trouver les solutions dans le cadre du protocole.

Le plus important était d'apporter de la stabilité et de la sécurité, et de mettre fin à l'incertitude juridique. C'était la seule solution pour protéger le marché unique tout en respectant l'accord du Vendredi saint dans le cadre du Brexit. Le protocole était une requête claire du gouvernement britannique, et la solution trouvée a été proposée par Theresa May.

Le paquet proposé par la Commission européenne le 13 octobre dernier a marqué un grand pas vers la résolution de la situation. Il contient un ensemble de solutions pour faciliter la circulation des marchandises entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord. Nous avons aussi, en décembre, garanti unilatéralement la continuité de l'approvisionnement en médicaments de l'Irlande du Nord, même si j'aurais préféré que ce soit dans le cadre d'un accord. Il fallait agir vite.

Nous avons aussi fait des propositions pour renforcer la participation des autorités d'Irlande du Nord à la mise en œuvre du protocole. C'était très attendu par les

entreprises, les membres de l'assemblée législative et la société civile. Nous avons mis en place une coopération structurelle.

Nous proposons également la suppression de 80 % des contrôles sur les produits sanitaires et phytosanitaires destinés à la consommation en Irlande du Nord, ainsi que la réduction significative des formalités douanières entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord.

Ces propositions sont le résultat de discussions approfondies menées au cours des derniers mois. Elles visent à régler durablement le problème, dans un souci de stabilité et de prévisibilité pour l'Irlande. Elles faciliteraient les échanges entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, et sur l'ensemble de l'Irlande. Ce serait une situation gagnant-gagnant pour tous.

Mais cette flexibilité est conditionnée à la protection de l'intégrité de notre marché unique. Pour cela, le Royaume-Uni doit respecter son engagement de construire des postes frontaliers permanents.

Il doit donner des assurances sur le conditionnement et un étiquetage indiquant que les marchandises expédiées en Irlande du Nord sont exclusivement destinées à la vente au Royaume-Uni.

Il doit donner un accès complet en temps réel à ses systèmes informatiques, pour que les autorités européennes puissent constater par elles-mêmes ce qui se passe à la frontière commerciale.

Il doit mettre en œuvre la législation douanière pour la livraison de colis « B to B » en Irlande du Nord, et la déclaration sur le libre accès de marchandises expédiées d'Irlande du Nord vers la Grande-Bretagne. Le Royaume-Uni doit enfin assurer la mise en œuvre par les autorités douanières et de surveillance des mesures de suivi et de contrôle appropriées.

Cela doit s'accompagner d'un mécanisme de réaction rapide pour répondre aux problèmes liés à un produit ou un opérateur individuel, et de la possibilité de mesures unilatérales en cas d'incapacité des autorités britanniques ou de l'opérateur à y remédier.

Ces garanties seraient un mécanisme solide de suivi et de contrôle, qui réduirait les vérifications sans menacer l'intégrité du marché unique. Au Royaume-Uni de faire un pas dans notre direction.

Vous m'avez demandé où en étaient les discussions. Bien que le ton ait changé avec la reprise des dossiers post-Brexit par la ministre des affaires étrangères britannique Liz Truss, il y a eu peu d'avancées sur le fond. Elle déclare vouloir une solution rapide ; j'ai la même ambition. J'ai toujours précisé que la renégociation du protocole n'était pas une option.

Nos équipes techniques se réunissent chaque semaine pour trouver un terrain d'entente. Nous faisons régulièrement le point avec la ministre, et les États membres et le Parlement européen sont tenus informés de l'avancée des discussions.

Il faudrait trouver des moyens de vous informer des discussions de manière plus rapide et directe. La prochaine réunion du comité mixte pour l'accord de retrait se tiendra le 21 février. Nous poursuivons activement nos échanges avec le Royaume-Uni pour trouver des solutions communes.

Je vous remercie de votre intérêt et votre vigilance : l'unité est notre carte maîtresse dans la discussion. Nous comptons sur votre soutien. Je transmets régulièrement ce message aux représentants permanents et aux ministres des États membres.

J'en viens à l'ACC qui est entré en vigueur voici plus d'un an. Durant cette première année, nous avons mis en place les structures prévues par l'accord, avec une première réunion du Conseil de partenariat et des 19 comités chargés de la mise en œuvre de l'accord.

La mise en œuvre des dispositions sur la pêche et la concurrence équitable appelaient une attention particulière cette année. Il est trop tôt pour évaluer l'impact que le remplacement de l'adhésion au marché unique par l'ACC a eu sur les flux commerciaux, mais il est certain que le commerce ne sera plus aussi fluide et dynamique. C'est une conséquence type du Brexit voulu par le gouvernement britannique.

Les opérateurs économiques font de leur mieux pour s'adapter, des deux côtés de la Manche. Nous sommes conscients des difficultés, notamment pour ceux dont l'activité est très dépendante du marché britannique. Le retrait a eu des effets négatifs dans toute l'Europe. Nous soutiendrons les régions les plus touchées, *via* la réserve d'ajustement au Brexit. La France étant l'un des États membres les plus touchés, il est juste qu'elle reçoive la part la plus élevée de cette réserve : 735 millions d'euros en prix courants, manifestation de l'engagement indéfectible de l'Europe envers la France. La première tranche sera versée au mois de février.

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Merci de votre engagement personnel pour trouver un compromis tout en préservant les intérêts des vingt-sept. Le Sénat est à vos côtés ; il convient de maintenir ce dialogue avec la Grande-Bretagne qui demeure nécessaire, en particulier dans les domaines des affaires étrangères et la défense, sans transiger sur les principes qui nous ont réunis, dont le non-respect ouvrirait la porte à d'autres contestations.

Enfin, je tiens à vous féliciter pour votre excellent français. À l'heure où le Royaume-Uni quitte l'Union européenne, il est bon d'entendre un responsable européen qui ne s'exprime pas dans la langue de Shakespeare !

**M. Jacques Le Nay.** – L'arrêt des contrôles sur les produits agroalimentaires en mer d'Irlande, décrété la semaine dernière, pourrait être suivi d'un recours à l'article 16 du protocole nord-irlandais par le gouvernement britannique.

Quelle a été la place du gouvernement nord-irlandais dans la négociation du protocole ? Si les nationalistes arrivaient au pouvoir lors des prochaines élections, quelles conséquences ce changement de majorité à Belfast aurait-il sur le protocole ?

**M. Alain Cadec.** – Si le Royaume-Uni invoque l'article 16, comment l'Union européenne pourra-t-elle réagir ? Pensez-vous que le Royaume-Uni est prêt à aller jusque-là ? Cette partie de l'accord concernant les contrôles en Irlande est la plus complexe à mettre en œuvre, avec la partie relative à la pêche.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je vous remercie à mon tour pour la qualité de votre français.

Même s'il faut faire respecter la parole donnée, notamment sur des sujets politiquement lourds, indépendamment du Brexit, les Britanniques restent nos alliés militaires ; ils participent à Barkhane, à la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma), et sont membres de l'OTAN. Les négociateurs ont-ils toujours cette réalité à l'esprit ? Les Britanniques restent, comme nous, des défenseurs de la démocratie, et, en matière de soutien militaire, ils sont parfois plus allants que certains pays de l'Union européenne.

**M. Maroš Šefčovič.** – Je commencerai par répondre à la question de M. Vaugrenard. Ma première rencontre avec la ministre des affaires étrangères du Royaume-Uni a justement porté sur ce thème. Combien de défis, en matière politique, de défense, de stabilité dans ce monde de plus en plus multipolaire et multilatéral ? Pour répondre à ces défis de notre temps, nous avons besoin de renforcer notre coopération avec un pays qui, s'il n'est plus membre du club qu'était l'Union européenne, reste un allié au sein de l'OTAN.

Je suis tout à fait d'accord avec cette analyse et cette ambition ; mais, pour nous, il est très important d'établir à nouveau la confiance. La crédibilité de nos partenaires britanniques s'est détériorée. Quelques mois après la signature de l'accord de retrait, il a été admis, au Parlement britannique, que le droit international n'était pas respecté.

De notre point de vue, il est clair que, pour avancer dans la coopération, il faut travailler main dans la main dans le respect des accords nécessaires à la construction de notre avenir commun et au cadrage global du divorce, dont le protocole relatif à l'Irlande du Nord.

C'est la quadrature du cercle : pour la première fois de son histoire, l'Union européenne délègue à un État tiers les contrôles en son nom. Dès lors, pourrions-nous compter sur le respect du protocole par cet État ? C'est une difficulté centrale pour nous : le non-respect de cette base met en danger l'ensemble de l'accord ; comment alors s'assurer qu'il est respecté en intégralité ? Les discussions se poursuivent, notamment sur le sujet des citoyens européens résidant au Royaume-Uni.

Bien que l'article 16 ait fait partie des discussions au cours de l'année écoulée, Mme Truss y fait peu référence : l'accord reste applicable, selon sa position officielle. Une remise en cause de l'accord serait un geste spectaculaire du côté britannique, tout particulièrement du point de vue de son impact pour l'Irlande du Nord. Or la prévisibilité est cruciale pour éviter d'aggraver les tensions. J'ai visité Belfast en septembre : on ressent à quel point l'effort pour la paix y est important. Cela nous impose une responsabilité.

Mon objectif était de trouver une solution constructive à la plupart des difficultés avant la fin de l'année dernière, pour éviter des élections en Irlande du Nord trop marquées par cette question du protocole. Je ne sais pas si ce sera encore possible après les événements de la semaine dernière, mais je conserve cet espoir d'une solution trouvée avec Mme Truss d'ici à la fin du mois. En particulier, le comité mixte UE-Royaume-Uni se réunit le 21 février. Le processus démocratique suivra son cours, mais l'assemblée d'Irlande du Nord, qui sera élue le 5 mai, votera en 2024 sur la prolongation ou non du protocole. Les pourparlers et le débat politique en Irlande du Nord revêtent donc une importance particulière.

Sur la pêche, sujet que je sais sensible en France, les inquiétudes étaient importantes avant l'accord conclu avec le Royaume-Uni. Ces dernières années ont été marquées par des négociations permanentes entre les Britanniques et le commissaire Virginijus Sinkevičius, chargé de la pêche, qui a travaillé en étroite collaboration avec Mme Girardin et M. Beaune.

S'agissant de la zone économique exclusive britannique de 200 milles marins, plus de 1 700 licences de pêche, soit 96 % des demandes, ont été accordées. Pour les eaux territoriales, de 12 milles marins, nous parlons de 323 licences octroyées, soit 82 % des demandes. Un dernier élément positif porte sur le volume total des prises, le total admissible des captures (TAC), pour lequel nous avons trouvé un accord.

Je sais que, malgré ces succès, la satisfaction n'est pas totale en France, car certaines licences n'ont pas été octroyées. Nous en parlons étroitement avec les ministres français, pour rassembler tous les arguments juridiques possibles à opposer au Royaume-Uni afin d'obtenir des licences supplémentaires.

**M. Olivier Cadic.** – 2,5 millions d'Européens, dont 90 000 Français, ont un titre de séjour temporaire de cinq ans au Royaume-Uni, dit « *pre-settled status* ». Le gouvernement britannique prévoit de mettre fin à ce statut en cas de non-demande, avant la fin des cinq ans, de « *settled status* », statut de résident permanent. Or l'accord de sortie ne prévoit pas cette option dans les raisons permettant aux signataires de priver quelqu'un du statut de résident. L'interprétation faite par le Royaume-Uni des règles de la perte de statut de résident est donc différente de celle de la Commission.

L'association the3million a été la première à soulever ce problème en décembre 2020, avec la Commission et l'Autorité de contrôle indépendante (IMA). Celle-ci a intenté une action en justice contre le *Home Office*. Que fait la Commission et comment protégerez-vous les résidents européens ?

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Bien que l'accord du 24 décembre 2020 prévoie l'accès des pêcheurs français et européens aux eaux britanniques, il reste source de querelles : vous avez mentionné le refus de licences. De nouvelles crises sont à prévoir à partir de 2026, fin de la période transitoire. Quels seront les travaux conduits au niveau européen pour anticiper ces difficultés ? Le cas échéant, l'Union européenne est-elle prête à prendre les mesures coercitives prévues par l'accord ?

**Mme Michelle Gréaume.** – Contrairement à ce qui avait été annoncé, de nombreux étudiants ne se sont plus inscrits aux universités britanniques à la suite de l'augmentation des frais de scolarité et des difficultés d'obtention de prêts garantis : c'est un échec. Que fera le Royaume-Uni pour y remédier selon vous ?



Par ailleurs, sénatrice du Nord, je suis concernée par les migrations : depuis des décennies, hommes, femmes et enfants cherchent, parfois au péril de leur vie, à rejoindre le Royaume-Uni *via* la Manche et la mer du Nord. Avec les accords du Touquet, la France est devenue le bras policier de la politique migratoire du Royaume-Uni, permettant à ce dernier de se soustraire à ses obligations en matière d'asile. La traversée coûte que coûte entraîne des drames humains, dont la population ne veut plus. Le Royaume-Uni pourra-t-il reprendre la frontière sur son sol ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Sur la pêche, l'Europe, contrairement à son habitude, doit avoir une vision moins macroéconomique. Au-delà d'un pourcentage, c'est tout un territoire qui en vit. De même qu'un village souffre de perdre son médecin ou son épicier, certains lieux, qui ont bâti leur développement sur la pêche et ses infrastructures, sont en péril.

Ensuite, la situation qui prévalait à la signature des accords bilatéraux du Touquet a changé : c'était avant le Brexit et les migrations étaient différentes, moins fortes. Puisque le Royaume-Uni est redevenu un État tiers, en cohérence avec le pacte européen sur la migration et l'asile tel qu'il est envisagé par la Commission européenne, un accord entre l'Union et le Royaume-Uni sur ce dossier serait souhaitable, au bénéfice de ce territoire que je connais bien.

**M. Maroš Šefčovič.** – Sur la question de nos citoyens résidant au Royaume-Uni, je rejoins l'analyse d'Olivier Cadic. Nous abordons régulièrement cette question avec nos collègues britanniques. L'IMA arrive aux mêmes conclusions que la Commission européenne.

La procédure auprès de la Cour est entamée. Nous considérons les démarches les plus efficaces dans ce domaine, et les comités spéciaux et le comité mixte en discuteront. Selon nous, l'accord de retrait est sans ambiguïté : des citoyens européens ne doivent pas perdre leur statut en raison de simples obligations administratives. Il est bon que vous souleviez cette difficulté, dont nous sommes conscients. Nous avons reçu une réponse négative du Royaume-Uni, mais nous continuons à insister. L'autorité indépendante est de notre côté et les procédures judiciaires suivent leur cours devant les tribunaux britanniques.

Sur la pêche, vos questions portent, madame Raimond-Pavero et monsieur Rapin, sur la situation actuelle et à l'horizon 2026. Nous avons des discussions quotidiennes sur ce sujet avec nos partenaires français. Nous voulons nous assurer que chacun pourra bénéficier d'une position juridiquement solide. Nous cherchons à avoir le plus d'éléments possible d'ici à 2026, et je précise que certaines décisions peuvent aussi être contestées devant les tribunaux de l'Union européenne et britanniques. Tel est le sens de nos discussions avec le ministère de la pêche.

Madame Gréaume, la situation est compliquée pour beaucoup d'étudiants. L'Union européenne a insisté auprès du Premier ministre britannique pour inclure Erasmus dans le cadre de l'accord, ce qui a été refusé. Malheureusement, nous n'avons pas de cadre commun pour améliorer les échanges étudiants. Jusqu'à maintenant, il n'y a pas d'intérêt du Royaume-Uni pour trouver une solution sur ces sujets. Selon moi, même si ce n'est pas pleinement satisfaisant, il faut aider nos étudiants actuellement sur place à achever leurs études au Royaume-Uni. Je rappelle que les étudiants britanniques

ont eux aussi plus de difficultés à étudier en Europe. J'espère que nous arriverons à trouver une solution.

Sur la problématique sensible des migrants, les personnes risquant leur vie pour franchir la Manche sont souvent les victimes d'activités criminelles, dont les réseaux de passeurs, qui profitent de cette tragédie humaine, avec un mépris total des droits de l'Homme. Des familles sont séparées entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Comme vous le savez, le traité ne comprend pas de chapitre sur les migrations. Par ailleurs, si le Royaume-Uni n'était pas dans l'espace Schengen, il était partie aux accords de Dublin. Son retrait change la façon d'envisager la situation et les arrivées de migrants.

Toutefois, grâce au leadership français, la coopération sur le sujet au sein de l'Union européenne pourrait nettement s'améliorer, avec des réunions de ministres de l'intérieur se poursuivant au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Ainsi, la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas, avec la Commission, Europol et Frontex, ont largement amélioré l'échange d'informations à l'échelle européenne et la lutte contre les passeurs. Pour la France, il est important que cette question prenne en compte les mouvements de migrations secondaires vers le Royaume-Uni.

Un autre élément fondamental est une meilleure coopération opérationnelle entre les forces de l'ordre françaises et britanniques. Les contrôles communs aux frontières, avec des partages de renseignements, donnent déjà des résultats positifs.

Je suis d'accord avec M. Jean-François Rapin sur le pacte européen sur la migration et l'asile. La présidence française est active : son approche graduelle, cherchant à établir la confiance, est importante. J'espère que cette ambition française aidera à trouver des solutions constructives.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Monsieur le commissaire, je vous remercie pour cet échange franc et courtois. Nous continuerons à intensifier nos échanges avec les instances européennes. Avec mes homologues d'autres parlements, nous sommes convenus que le dialogue régulier avec des commissaires était important, car il nous permet d'être plus en prise avec l'actualité.

Nous restons preneurs d'une relation de travail plus étroite et d'éléments supplémentaires sur la relation de l'Europe avec le Royaume-Uni : j'ai confiance en la précision et la sincérité de vos réponses.

**M. Maroš Šefčovič.** – Je vous remercie pour votre accueil, vos questions et votre soutien, car aucune action européenne n'est possible sans le soutien des Parlements nationaux. Je demeure à votre disposition, de même que mes collègues.

Sur les développements à venir avec le Royaume-Uni, nous allons nous efforcer de vous transmettre les informations de la manière la plus fluide possible, dès les premières impressions et anticipations. J'espère que cela vous aidera à améliorer vos travaux.

Je serai ravi de revenir ou de vous accueillir à Bruxelles pour toute question supplémentaire. Nos services restent en contact avec les vôtres.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*



***Mercredi 13 juillet 2022***

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées -

**Audition de son excellence M. Niall Burgess, ambassadeur d'Irlande en France**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur l'ambassadeur, je suis ravi que nous puissions vous entendre aujourd'hui pour évoquer la mise en œuvre du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, conclu dans le cadre de l'accord de retrait entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, alors que le contexte politique est particulièrement tendu et difficile de l'autre côté de la Manche.

C'est un long feuilleton qui se déroule depuis octobre 2019, depuis la signature de ce protocole, dont la mise en œuvre n'a cessé d'opposer le Royaume-Uni et l'Union européenne (UE). Face aux difficultés constatées sur le terrain, la Commission européenne avait proposé, en octobre 2021, d'assouplir les conditions de mise en œuvre du protocole. Le 15 juin dernier, elle a même renouvelé ses intentions, par la publication de nouveaux documents explicitant ses propositions d'assouplissement.

Le Royaume-Uni a jugé ces efforts insuffisants. Un pas de plus a été franchi, côté britannique, par le dépôt d'un projet de loi intitulé « *Northern Ireland Protocol Bill* », en juin dernier, à la Chambre des communes. Ce texte s'inscrit en rupture frontale avec le protocole nord-irlandais en créant une catégorie de biens « à destination du Royaume-Uni et des pays non-UE », qui ne seraient plus soumis aux dispositions de l'accord négocié avec l'Union européenne, et ce en totale violation du droit international. Ce système de « *green channel* » exempterait de contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires les biens en provenance de Grande-Bretagne et devant rester en Irlande du Nord ou destinés à être exportés vers des pays hors de l'Union européenne.

Les frictions et difficultés, multiples, que nous constatons aujourd'hui sont dues, en grande partie, aux choix politiques du Royaume-Uni, choix qui emportent avec eux des conséquences préjudiciables pour l'île d'Irlande et l'Union européenne.

Ce dernier épisode – la publication de ce projet de loi – est d'autant plus problématique qu'il s'inscrit dans un contexte politique particulièrement tendu, tant du côté nord-irlandais que du côté britannique. Côté nord-irlandais, les élections régionales du 5 mai dernier ont entraîné la victoire historique du parti nationaliste *Sinn Féin* et provoqué la paralysie des institutions de la région nord-irlandaise ; en effet, en réaction à ces résultats, les unionistes du DUP, hostiles à la mise en œuvre du protocole, empêchent la formation d'un gouvernement en Irlande du Nord. Côté britannique, la récente démission de Boris Johnson à la tête du parti conservateur, provoquée par des scandales à répétition, bouleverse considérablement l'échiquier politique et renforce encore davantage le caractère incertain des futures relations entre le nouveau gouvernement britannique et l'Union européenne.

Au regard de cette situation, nous aimerions vous entendre, monsieur l'ambassadeur, sur votre vision du protocole et des difficultés concrètes posées par sa

mise œuvre pour l'Irlande et l'Irlande du Nord. Considérez-vous que les propositions d'assouplissement présentées par l'Union européenne en juin dernier soient satisfaisantes au regard de l'ampleur du blocage exposé ? Pensez-vous que la démission de Boris Johnson permettra d'apaiser les tensions et de trouver une solution pérenne et satisfaisante pour toutes les parties prenantes ?

Avant de vous céder la parole, je me permets de la donner à mon collègue Pascal Allizard, qui représente le président de la commission des affaires étrangères, Christian Cambon, qui souhaite également vous interroger.

**M. Pascal Allizard, président.** – Le Sénat a en effet institué un groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique, qui rassemble des membres de la commission des affaires étrangères et de la commission des affaires européennes.

En préambule, je tiens à vous remercier, monsieur l'ambassadeur, de votre présence parmi nous. Il me semble essentiel que l'ensemble des États membres s'approprient la question des relations euro-britanniques, un sujet qui nous concerne tous et qui représente un test pour notre solidarité et la solidité de notre coopération.

À ce titre, je suis particulièrement heureux de l'organisation de cette audition devant la représentation nationale française qui rappelle que, au-delà du travail important assuré par la Commission européenne, la gestion de notre nouvelle relation avec le Royaume-Uni doit constituer une réponse collective, ce qui suppose de maintenir des liens bilatéraux forts entre les différents États membres.

Je souhaite donc vous interroger en premier lieu sur les procédures juridiques que la Commission a récemment lancées ou relancées en notre nom collectif sur le respect par les autorités britanniques de leurs engagements à la frontière irlandaise. Alors que la procédure ouverte dès le mois de mars 2021 avait été suspendue pendant les négociations avec le Royaume-Uni dans l'espoir de trouver un compromis, elle a été relancée le mois dernier avec la publication par la Commission d'un avis motivé. Vous nous direz quelle est la position de l'Irlande sur les suites à donner à cette procédure, notamment si la perspective d'une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne vous semble envisageable ou souhaitable à moyen terme. Pour cette procédure, comme pour les deux nouvelles procédures engagées le 15 juin dernier relatives notamment au respect par la partie britannique des règles sanitaires et phytosanitaires de l'Union, votre pays est en première ligne. À ce titre, nous serons particulièrement attentifs aux éléments que vous pourrez nous apporter au sujet des moyens mis en œuvre par l'administration irlandaise pour constater, au nom de l'Union européenne, la violation par le Royaume-Uni de ses engagements.

En second lieu, alors que nous allons fêter le mois prochain le premier anniversaire du Plan d'action conjoint Irlande-France 2021-2025 visant à approfondir nos relations bilatérales, signé en août 2021 par nos ministres des affaires étrangères respectifs, vous nous direz quel premier bilan vous tirez de sa mise en œuvre. Plus particulièrement, vous nous indiquerez dans quelle mesure, au regard des risques qui nous occupent aujourd'hui, cette consolidation de nos relations bilatérales peut être mise au service de la crédibilité et de la cohérence de la position adoptée par les pays européens face au Royaume-Uni.

Les violations britanniques du protocole nord-irlandais sont un sujet qui concerne tous les pays de l'Union, et votre présence cet après-midi illustre la nécessaire solidarité entre les États membres pour y répondre, au travers de mesures fortes et coordonnées.

**M. Niall Burgess, ambassadeur d'Irlande en France.** – Monsieur le président, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation. Je suis très honoré de rencontrer, pour la première fois depuis ma nomination, les membres de vos deux commissions et je me réjouis de la perspective de travailler en étroite collaboration avec le Parlement français.

J'ai toujours été frappé par la richesse des relations historiques qui unissent l'Irlande et la France. Elles remontent à plusieurs siècles et reposent sur le partage de valeurs communes. Aujourd'hui, elles nous incitent à travailler ensemble, au sein de l'Union européenne comme des Nations Unies, où l'Irlande siège actuellement au Conseil de sécurité aux côtés de la France, pour relever les défis qui se présentent à nos parlements et à nos gouvernements.

Mon premier engagement en France a consisté à accompagner le Premier ministre irlandais auprès du président Macron et d'autres chefs d'État ou de gouvernement réunis à Brest pour réfléchir à l'avenir des océans. Nous avons également assisté il y a quinze jours à la clôture de la présidence française de l'Union européenne, qui a permis de réaliser des progrès bienvenus dans divers domaines, tels que le numérique, les affaires sociales ou le climat, et de susciter un engagement citoyen sans précédent, avec l'achèvement de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Je salue par ailleurs l'investissement du Parlement pendant cette présidence. Je souhaite enfin rendre hommage au ministre Clément Beaune et lui présenter tous mes vœux de réussite dans ses nouvelles fonctions.

Je vous remercie, mesdames et messieurs les sénateurs, de me donner l'occasion de m'exprimer sur les relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du point de vue irlandais, sur le protocole d'accord relatif à l'Irlande du Nord et sur l'impact du projet de loi, examiné actuellement par le Parlement de Westminster, en vue de son annulation, et plus largement sur les relations bilatérales unissant la France et l'Irlande.

Je vais commencer par décrire les changements intervenus en Irlande au cours des dernières décennies, qui ont vu notre adhésion à l'Union européenne et la signature des accords de paix dits du Vendredi saint ; ces deux événements sont intimement liés et reposent l'un sur l'autre. Or les risques du Brexit pour le processus de paix n'ont jamais été pris en compte ni expliqués de manière adéquate par les partisans de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Je décrirai également les origines et objectifs du protocole nord-irlandais et les risques liés à la proposition de loi britannique que vous avez citée, monsieur le président.

Je dirai enfin un mot des relations entre l'Irlande et la France.

Pour finir, je serai évidemment à votre disposition pour répondre à vos éventuelles questions.

Au cours de ma vie, l'Irlande a changé au point d'être devenue méconnaissable. Deux facteurs ont été cruciaux dans cette évolution : l'adhésion à l'Union européenne et le processus de paix, fondé sur l'accord du Vendredi saint. L'année prochaine, nous fêterons le cinquantenaire de notre adhésion à l'Union européenne et le vingt-cinquième anniversaire de la signature des accords du Vendredi saint. La France a alors été, lors de ces deux processus, un partenaire et un ami précieux.

En 1973, certains, en Irlande et en Europe, émettaient des doutes quant à l'opportunité de l'adhésion irlandaise à ce qui était alors la Communauté économique européenne, concomitante avec celle du Danemark et du Royaume-Uni. Les uns, en Irlande, pensaient que cela mettait notre souveraineté en péril ; les autres, dans le reste de l'UE, craignaient que notre position soit trop périphérique et notre pays trop pauvre pour prospérer en Europe. Les uns comme les autres avaient tort. Ce processus nous a permis de sortir de l'ombre de notre grand voisin insulaire et de redécouvrir notre véritable voix en Europe. La vérité est que notre culture politique s'est en réalité longtemps inspirée de l'Europe. À cet égard, je tiens à citer Robert Schuman, qui a invoqué l'héritage laissé par Saint Colomban, illustre irlandais qui a débarqué à Saint-Malo il y a mille cinq cents ans et qui est parvenu à une union spirituelle entre les principaux pays européens de son époque : c'est un saint patron pour ceux cherchant aujourd'hui à construire une Europe unie.

Les relations entre l'Irlande et la France sont fortes et anciennes : des dizaines de milliers d'Irlandais – surnommés « Oies sauvages » - ont trouvé refuge en France, à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle quand simultanément des milliers de Huguenots français cherchaient refuge en Irlande. Nos combats pour la liberté, notre République, les droits que renferme notre Constitution et notre tricolore sont autant de références directement inspirées de la France ; et la déclaration d'indépendance adoptée par le jeune Parlement en 1919 a été prononcée d'abord en gaélique, puis en français et, finalement, en anglais...

Le développement de notre économie dans l'Union depuis cinquante ans s'est accompagné de transformations sociales et économiques majeures et, aujourd'hui, l'Irlande est un pays dynamique, pluriel et ouvert sur l'extérieur. Une récente étude Eurobaromètre montre d'ailleurs que 88 % des Irlandais sont favorables au maintien de notre pays au sein de l'Union européenne.

Pourtant, j'ai personnellement entendu la détonation de la bombe qui a tué 28 personnes à Dublin, en 1974. La paix a donc été le projet politique de ma génération, politiciens, fonctionnaires ou militants de la société civile, et, pour se rendre compte de ce que la politique peut accomplir, il n'est que de considérer le processus de paix irlandais. Cette paix mérite toutes les attentions. Or les questions d'identité et d'adhésion mises en relief par le Brexit ont, à cet égard, des conséquences politiques très importantes.

Depuis plusieurs mois, l'Irlande du Nord n'a plus d'exécutif politique. Hier, des milliers de personnes ont encore participé aux marches commémorant la bataille de la Boyne qui s'est déroulée il y a 333 ans et comptait des troupes françaises dans les deux camps. Les relations intercommunautaires sont toujours tendues.

Le processus de paix et l'adhésion à l'Union européenne sont deux processus intimement liés. John Hume, seul membre du Parlement européen à avoir



reçu le prix Nobel de la paix, s'est inspiré de la façon dont la France et l'Allemagne ont fait abstraction du passé au sortir de la Seconde Guerre mondiale pour reconstruire leur relation. « Ne pouvons-nous pas faire de même en Irlande ? », s'est-il demandé. En acceptant le prix Nobel de la paix qui lui a été attribué conjointement avec David Trimble en 1998, il a déclaré que tous les conflits avaient pour origine la différence, qu'elle soit de race, de religion ou de nationalité, mais il insistait sur le fait que, comme l'ont décidé les visionnaires européens, les différences ne sont pas des menaces mais sont naturelles et qu'elles sont des accidents de naissance : « la réponse à la différence est de la respecter. C'est là que réside le principe le plus fondamental de la paix : le respect de la diversité. »

Le processus de paix en Irlande du Nord, appuyé par une aide financière de l'UEE d'un milliard et demi d'euros sur trois décennies, a permis de créer des ponts, littéralement ou figurativement, entre les communautés, d'une part, et entre l'Irlande du Nord et le sud de l'île, d'autre part.

Grâce à l'Europe, la notion d'identité complexe est valorisée : on peut être irlandais et européen ou français et européen. Chaque identité s'enrichit de l'autre. Le respect de l'identité et des relations est au cœur de notre processus de paix. Ces relations sont triples : au sein de l'Irlande du Nord, celle sur l'île d'Irlande entre le Nord et le Sud et celles entre l'Irlande et la Grande-Bretagne.

Au fil du temps, des relations entre Dublin et Londres se sont muées en un partenariat de confiance. C'est ainsi qu'en 2011, une visite d'État de la reine Elizabeth a eu lieu en Irlande, la première depuis plus d'un siècle. C'est l'adhésion à l'Union européenne qui a rendu cet accord possible ; comme le disait Jean Monnet : « Que fait-on quand un problème est insoluble ? On change le problème... » Or, que l'on soit irlandais ou britannique, tout citoyen de l'UE bénéficie des mêmes droits et protections et bénéficie d'un marché unique, où les frontières sont vidées de leur signification première.

Il est surprenant et regrettable que, au cours de la campagne sur le Brexit, les acteurs n'aient pas pris en compte les conséquences sur l'Irlande; heureusement, ensuite, au moment des négociations, l'UE a tenu à ce que la protection de l'accord du Vendredi saint soit considérée comme prioritaire. Le premier accord de retrait signé par le Gouvernement du Royaume-Uni et incluant le régime douanier britannique a été rejeté par le Parlement. La poursuite des négociations a donc conduit à un protocole remanié avec des dispositions spécifiques sur l'Irlande du Nord, qui fait partie intégrante de l'accord de retrait. Compromis et flexibilité sont de mise de part et d'autre sur cette question. Les enjeux principaux étaient triples : premièrement, éviter une frontière physique, protéger l'économie de l'île dont dépend particulièrement l'emploi des communautés frontalières, et permettre à l'Irlande du Nord de conserver l'accès au marché unique de l'UE ; deuxièmement, préserver l'intégrité du marché unique de l'Union européenne en s'assurant du respect de ses règles par les marchandises britanniques destinées à l'Irlande du Nord; troisièmement, garantir l'accès au marché britannique pour les marchandises en provenance d'Irlande du Nord et permettre aux entreprises d'Irlande du Nord de bénéficier de tout nouvel accord commercial britannique.

On constate que ces mesures donnent généralement de bons résultats en Irlande du Nord. D'ailleurs, l'institut national britannique de recherche économique

observe que l'économie de l'Irlande du Nord se porte mieux que celle du reste du Royaume-Uni, grâce au protocole.

Il va de soi que les contrôles des marchandises britanniques entrant en Irlande du Nord coûtent aux entreprises. Ces préoccupations ont été entendues et l'UE a fait preuve de bonne volonté pour trouver des solutions dans le cadre du protocole. En revanche, la résolution d'un problème nécessite un partenaire et une négociation ; actuellement, nous n'avons ni l'un ni l'autre.

Vous l'avez dit, le Parlement britannique a déposé il y a quatre semaines un projet de loi qui permettrait au gouvernement britannique de ne pas appliquer certaines parties du protocole. La plupart des aspects du protocole sont concernés : TVA, libre circulation des marchandises, droits d'accises, aides d'Etat et rôle de la CJUE, etc. Je ferai trois remarques : d'abord, ce projet de loi est incompatible avec les obligations juridiques internationales du Royaume-Uni, lequel invoque la doctrine de la nécessité or aucun intérêt essentiel n'a besoin d'être protégé contre une menace grave et imminente ; ensuite, le commissaire Sefocvic a proposé d'alléger la charge des entreprises en matière de contrôles entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord en distinguant les produits qui resteront en Irlande du Nord de ceux risquant d'entrer sur le marché unique ; enfin, il ne s'agit pas d'un événement isolé mais s'inscrit dans une démarche unilatérale. Les relations entre l'Irlande et le Royaume-Uni sont au plus bas depuis trois décennies. Nous avons construit des relations constructives pendant cette période, mais, ces derniers mois, cette démarche a été mise au rebut. Le Royaume-Uni a introduit une nouvelle législation sur la question de l'héritage des « Troubles » qui va à l'encontre du précédent accord conclu entre nos deux gouvernements et la plupart des partis d'Irlande du Nord et qui conduit à abandonner l'approche collégiale entreprise ensemble depuis des années. Un autre projet de loi instaurerait un système électronique de délivrance d'autorisations de circuler et remet en question l'engagement pris par le Royaume-Uni en faveur d'une circulation à l'intérieur de l'Irlande sans frontières.

De plus, le gouvernement a récemment annoncé son intention de remplacer la loi relative aux droits de l'homme en Irlande du Nord, qui incorpore la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dans le droit britannique, pourtant au cœur de l'accord du Vendredi saint.

Simon Coveney, notre ministre des affaires étrangères, s'est récemment montré optimiste quant à la reprise des négociations et à leurs chances de réussir. L'Union européenne et le Royaume-Uni désirent maintenir une relation forte, stable et digne de confiance.

Nous devons redéfinir une approche de partenariat pour relever les défis qui nous attendent. Le gouvernement britannique continue d'exprimer sa préférence pour une solution négociée. L'UE a clairement indiqué vouloir adopter une approche pragmatique. Elle a publié des propositions susceptibles d'atténuer les contraintes relatives à la circulation.

Depuis le début, l'UE s'est engagée à préserver le processus de paix en Irlande du Nord. Je tiens à la remercier une fois encore pour son engagement.

Je conclurai sur une note positive : il ne fait aucun doute que plus le Royaume-Uni s'éloigne de l'Europe, plus l'Irlande et la France renforcent leurs liens.

Cette année, environ 500 000 Irlandais se rendront en France ; les Français seront aussi nombreux à se rendre en Irlande. Le français est de loin la première langue enseignée en Irlande. Voilà deux ans, nos pays étaient reliés chaque semaine par 12 liaisons maritimes hebdomadaires : nous en comptons 40 aujourd'hui. Nos ports relient plus que jamais nos deux pays. Le projet d'une interconnexion électrique est également en bonne voie.

Depuis dix-huit mois, la France et l'Irlande œuvrent de concert au Conseil de sécurité des Nations unies. Hier, le Conseil de sécurité a prolongé le mécanisme d'aide transfrontalière de l'ONU de la Turquie à la Syrie, ce qui représente une bouée de sauvetage pour 4 millions de personnes dans le nord-ouest de la Syrie.

Par ailleurs, l'Irlande est récemment devenue membre de l'organisation internationale de la francophonie (OIF). Cette année, nous ouvrirons notre première mission diplomatique en Afrique francophone, au Sénégal. Nous renforçons les liens entre les fonctionnaires français et irlandais.

Les entreprises irlandaises innovantes se tournent de plus en plus vers la France, tandis que les entreprises françaises établissent de nouveaux contacts en Irlande. L'Irlande figure parmi les premiers investisseurs en France : on compte 30 000 emplois créés par les entreprises irlandaises en France. Je rencontre chaque jour des entreprises irlandaises innovantes qui apportent des réponses aux défis de notre temps, comme la décarbonation dans les principaux projets d'infrastructure français tels la construction du village olympique à Paris ou dans le métro parisien. De même, les entreprises françaises jouent un rôle important dans la construction d'un réseau de transport durable en Irlande. Les tramways et véhicules légers sur rail circulant à Dublin ont été construits par Alstom à La Rochelle et sont exploités par Transdev.

Les liens entre nos deux gouvernements sont plus forts que jamais. Au cours du premier semestre, l'Irlande a effectué près de 30 visites ministérielles de haut niveau en France. Nul autre partenaire n'a fait état cette année d'échanges aussi intenses.

Toutes ces initiatives s'inscrivent dans le plan d'action conjoint 2021-2025 adopté par nos deux gouvernements.

Au mois de septembre prochain, nous ouvrirons un consulat général à Lyon et un consulat honoraire à Roscoff.

Je me réjouis du dynamisme des relations entre les groupes d'amitié du Sénat et de l'Assemblée nationale avec nos deux chambres parlementaires irlandaises, comme en témoigne le succès de la visite d'une délégation parlementaire française en Irlande au cours de l'année 2018. En février, les membres du groupe d'amitié du Sénat, conduits par leur président, Pierre Médevielle, ont échangé virtuellement avec leurs homologues de l'*Oireachtas*.

Demain, le 14 juillet, l'ambassadeur de France sera reçu au Sénat à Dublin à l'occasion de votre fête nationale. Le président du Sénat m'a demandé de vous transmettre ses meilleurs vœux, bien que nous ayons un jour d'avance.

Forts de notre histoire et de nos intérêts communs, nos deux pays pourront faire face aux défis qui nous attendent ces prochaines années. Lors de sa visite en

Irlande, le président Macron avait déclaré : « Ce qui lie nos deux pays, ce ne sont pas simplement les économies et les échanges commerciaux, mais c'est l'amitié qui existe entre nos citoyens. C'est le poids de notre histoire. Ce sont deux âmes au fond qui se parlent. »

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie pour vos propos émouvants concernant le protocole de paix. Nous partageons votre inquiétude quant aux divergences sur l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. À juste titre, vous avez mis en avant les liens profonds unissant nos deux pays. Il serait utile d'organiser un déplacement du groupe de suivi sur le terrain afin de mieux prendre en compte la situation.

**M. Pascal Allizard, président.** – Je souscris à cette proposition.

**M. Didier Marie.** – J'ai écouté vos propos avec grand intérêt.

Le gouvernement britannique a présenté son texte remettant en cause le protocole nord-irlandais comme un élément de pression dans les négociations avec l'UE. Par ailleurs, il a indiqué que plusieurs semaines seraient nécessaires avant toute décision définitive.

Comment analysez-vous la crise politique actuelle au Royaume-Uni ? Craignez-vous l'arrivée prochaine d'un gouvernement moins favorable au dialogue avec l'UE ?

Le projet de loi britannique comporte des dispositions remettant en cause les formalités à la frontière. Quelles sont les différences avec vos propres préconisations ?

**M. Victorin Lurel.** – Quelle est votre appréciation sur la situation tourmentée de la vie politique britannique ? Quelles en sont les conséquences sur les relations avec l'UE et la France ?

Par ailleurs, la position de l'Irlande concernant la différenciation fiscale avec les autres pays européens a-t-elle évolué ?

**M. Niall Burgess.** – Je ne souhaite pas commenter la politique intérieure du Royaume-Uni. Nos deux pays doivent travailler ensemble dans un esprit de respect et de partenariat. C'est essentiel et, à Westminster, certaines personnalités politiques en conviennent. Notre Premier ministre a reconnu qu'il existait encore des partenariats possibles. Attendons le mois de septembre pour en savoir davantage.

L'Irlande estime que la compétitivité fiscale fait partie des leviers que les pays européens, y compris la France, utilisent efficacement pour attirer les investissements mondiaux. Le succès de la cinquième édition du sommet « *Choose France* », présidé par Emmanuel Macron, en témoigne. L'accord conclu à l'OCDE créant un taux plancher de fiscalité va dans la bonne direction. L'Irlande estime que le système fiscal international doit suivre l'évolution des relations internationales. L'accord obtenu établit un équilibre délicat afin d'apporter la stabilité nécessaire à la croissance économique tout en protégeant les intérêts des pays comme le nôtre.

Nous établirons un bilan du plan d'action conjoint entre la France et l'Irlande dans les prochaines semaines.

**M. Owen Feeney, conseiller.** – Des progrès importants ont été accomplis sur le plan d'action conjoint. La coopération entre les universités irlandaises et françaises a notamment été renforcée, de même que les échanges culturels.

Les visites en France de membres du gouvernement irlandais à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne (PFUE) ont été très utiles.

Par ailleurs, nous avons travaillé étroitement avec la présidence française pour mettre en œuvre l'accord conclu à l'OCDE. Nous poursuivrons nos efforts avec la présidence tchèque.

**M. Niall Burgess.** – Pascal Donohoe, le ministre irlandais de l'économie a rencontré à plus de dix reprises Bruno Le Maire durant ces deux dernières années. Nos deux gouvernements travaillent étroitement ensemble.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie beaucoup, monsieur l'ambassadeur. Nous espérons pouvoir organiser un déplacement en Irlande prochainement. Nous suivons attentivement l'évolution politique au Royaume-Uni.

**M. Pascal Allizard, président.** – Pourriez-vous nous remettre un document présentant la vision irlandaise du plan d'action conjoint ?

**M. Niall Burgess.** – Nous vous remettrons ce document avec plaisir et nous vous aiderons volontiers pour l'organisation d'une visite sur place.



**EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION  
DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**





La commission des affaires européennes du Sénat a examiné, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 30 septembre 2022, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants.

Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat ([www.senat.fr/basile/recherchePAC.do](http://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do)) :

### **Agriculture et pêche**

Proposition de décision du conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un protocole portant sur les questions spécifiques aux matériels d'équipement agricoles, de construction et miniers à la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles (protocole MAC)

COM (2021) 746 final - Texte E16304

Règlement de la Commission du xxx modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en mercure de différents poissons et du sel

D077105/03 - Texte E16327

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II, III et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus des substances actives acide acétique, azoxystrobine, benzovindiflupyr, cyantraniliprole, cyflufénamid, émamectine, flutolanil, polysulfure de calcium, maltodextrine et proquinazid présents dans ou sur certains produits

D076995/3 - Texte E16374

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n°396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de flutianil présents dans ou sur certains produits

D076996/3 - Texte E16408

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif à la prorogation du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice

COM(2022) 22 final - Texte E16405

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif à la prorogation du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République de Maurice

COM(2022) 23 final - Texte E16406

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2003/17/CE du Conseil en ce qui concerne sa période d'application et en ce qui concerne l'équivalence des inspections sur pied des cultures productrices de semences de céréales et des cultures productrices de semences de plantes oléagineuses et à fibres effectuées en Bolivie, et l'équivalence des semences de céréales et des semences de plantes oléagineuses et à fibres produites en Bolivie

COM(2022) 26 final - Texte E16416

Règlement de la Commission modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les monacolines de la levure de riz rouge

D075778/3 - Texte E16463

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 68/2013 relatif au catalogue des matières premières pour aliments des animaux

D077625/02 - Texte E16591

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion des amendements à l'accord international de 1992 sur le sucre

COM (2022) 117 final - Texte E16596

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux indications géographiques de l'Union européenne pour les vins, les boissons spiritueuses et les produits agricoles, et aux systèmes de qualité pour les produits agricoles, modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013, (UE) 2017/1001 et (UE)2019/787 et abrogeant le règlement (UE) n° 1151/2012

COM(2022) 134 final – Texte E16634

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en delta-9-tétrahydrocannabinol dans le chènevis (graines de chanvre) et ses produits dérivés

D079361/03 - Texte E16641

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en acide cyanhydrique dans certaines denrées alimentaires

D079362/03 - Texte E16642

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en ochratoxine A dans certaines denrées alimentaires

D079363/03 - Texte E16643

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne la modification de l'annexe I (Questions vétérinaires et phytosanitaires) de l'accord EEE

COM(2022) 169 final - Texte E16685

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/2107 établissant des mesures de gestion, de conservation et de contrôle applicables dans la zone de la convention de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) et le règlement (UE) .../2022 établissant un plan pluriannuel de gestion du thon rouge dans l'Atlantique Est et la mer Méditerranée

COM(2022) 171 final - Texte E16686

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant et rectifiant le règlement (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à atténuer les conséquences de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine sur les activités de pêche et à alléger les effets de la perturbation du marché causée par cette agression militaire sur la chaîne d'approvisionnement dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture

COM(2022) 179 final - Texte E16690

Règlement (UE) de la Commission rectifiant certaines versions linguistiques de l'annexe IV du règlement (CE) n°999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles

D080442/01 - Texte E16706

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la soixante-quinzième session de l'Assemblée mondiale de la santé en ce qui concerne certains amendements au règlement sanitaire international (2005)

COM(2022) 214 final - Texte E16748

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'ion fluorure, d'oxyfluorène, de pyroxsulam, de quinmèrac et de fluorure de sulfuryle présents dans ou sur certains produits - ANNEXE

D075646/05 ANNEXE - Texte E16750

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1107/2009 en ce qui concerne les critères spécifiques d'approbation des substances actives qui sont des micro-organismes

D076406/05 - Texte E16751

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II, III et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus des substances actives amétoctradine, chlorméquat, dodine, nicotine, profenofos et Spodoptera exigua -- virus de la polyédrose nucléaire à capsides multiples (SeMNPV), isolat BV-0004, présents dans ou sur certains produits

D079000/03 - Texte E16752

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de fludioxonil présents dans ou sur certains produits

D079005/03 - Texte E16753

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 284/2013 en ce qui concerne les informations à fournir pour les produits phytopharmaceutiques et les exigences particulières en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques contenant des micro-organismes

D076408/05 - Texte E16761

Règlement (UE) de la commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de 2,4-D, d'azoxystrobine, de cyhalofop-butyl, de cymoxanil, de fenhexamide, de flazasulfuron, de florasulam, de fluroxypyr, d'iprovalicarbe et de silthiofam présents dans ou sur certains produits

D070122/08 - Texte E16780

Règlement (UE) de la commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de benzovindiflupyr, de boscalid, de fenazaquine, de fluazifop- P, de flupyradifurone, de fluxapyroxad, de fosétyl-Al, d'isofétamide, de métaflumizone, de pyraclostrobine, de spirotétramate, de thiabendazole et de tolclofos-méthyl présents dans ou sur certains produits

D079006/03 - Texte E16781

Règlement (UE) de la commission modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de méthoxyfénobazole, de propoxur, de spinosad et de thirame présents dans ou sur certains produits

D075647/05 - Texte E16785

Règlement (UE) de la commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de 1,4-diméthyl-naphthalène, de 8-hydroxyquinoline, de pinoxaden et de valifénalate présents dans ou sur certains produits

D075649/05 - Texte E16786

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 546/2011 en ce qui concerne certains principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques contenant des micro-organismes

D076409/05 - Texte E16787

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'acéquinocyl, de chlorantraniliprole et d'émamectine présents dans ou sur certains produits

D079214/03 - Texte E16788

Proposition de décision du Conseil autorisant la République de Pologne à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, la modification de la convention sur la conservation et la gestion des ressources en colin dans la partie centrale de la mer de Béring

COM(2022) 263 final - Texte E16818

Règlement (UE) de la Commission modifiant les annexes II et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de carbonate de calcium, de dioxyde de carbone, de cyprodinil et d'hydrogénocarbonate de potassium présents dans ou sur certains produits

D080353/03 - Texte E16822

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1217/2009 du Conseil en ce qui concerne la transformation du réseau d'information comptable agricole en un réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles

COM(2022) 296 final - Texte E16861

### **Budget communautaire**

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027

COM(2021) 569 final – Texte E16349

Proposition de décision du Conseil modifiant la décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne

COM(2021) 570 final – Texte E16350

Projet de budget rectificatif n° 2 au budget général 2022: budgétisation de l'excédent de l'exercice 2021

COM(2022) 250 final – Texte E16688

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union

COM(2022) 184 final – Texte E16702

Projet de budget rectificatif n° 3 au budget général 2022 - Financement du coût de l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine

COM(2022) 262 final – Texte E16704

## **Énergie, climat, transports**

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et le règlement (UE) 2015/757

COM(2021) 551 final – Texte E16055

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions à l'échelle de l'ensemble de l'économie de l'Union et mettant en oeuvre de manière appropriée un mécanisme de marché mondial

COM(2021) 552 final – Texte E16056

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris

COM(2021) 555 final – Texte E16058

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat

COM(2021) 556 final – Texte E16059

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil et la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil

COM(2021) 557 final – Texte E16060

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique (refonte)

COM(2021) 558 final – Texte E16061

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil

COM(2021) 559 final – Texte E16062

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE

COM(2021) 562 final – Texte E16064

Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte)

COM(2021) 563 final – Texte E16065

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

COM(2021) 564 final – Texte E16066

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la notification de la compensation dans le cadre d'un mécanisme de marché mondial pour les exploitants d'aéronefs établis dans l'Union

COM(2021) 567 final – Texte E16067

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat

COM(2021) 568 final – Texte E16068

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE)2020/1429 en ce qui concerne la durée de la période de référence pour l'application de mesures temporaires concernant la tarification de l'infrastructure ferroviaire

COM(2021) 832 final – Texte E 16379

Proposition de décision du Conseil relative à la reconduction de l'accord sur la promotion, la fourniture et l'utilisation des systèmes de navigation par satellite de Galileo et du GPS et les applications associées conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part

COM(2022) 9 final – Texte E 16382



Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE

COM(2021) 851 final – Texte E16387

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, modifiant le règlement (UE) 2021/1153 et le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant le règlement (UE) n° 1315/2013

COM (2021) 812 final – Texte E16386

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments (refonte)

COM(2021) 802 final – Texte E16415

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/40/UE concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport

COM (2021) 813 final – Texte E16421

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne une modification de l'annexe IV (Énergie) de l'accord EEE (Directive sur la performance énergétique des bâtiments)

COM(2022) 33 final – Texte E 16422

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène (refonte)

COM(2021) 804 final – Texte E16430

Directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour les marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène

COM(2021) 803 final – Texte E16457

Décision du Conseil sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Forum mondial de l'harmonisation des règlements concernant les véhicules de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies en ce qui concerne les propositions de modifications à apporter aux règlements ONU n° 0, 9, 10, 13, 39, 46, 51, 53, 55, 63, 78, 79, 90, 107, 108, 109, 116, 117, 121, 125, 141, 142, 148, 149, 152, 154, 160, 161, 162 et 163, la proposition de nouveau règlement ONU sur les pneumatiques à clous, la proposition de nouveau règlement technique mondial (RTM) ONU sur la

durabilité des batteries des véhicules électriques, la proposition de modifications à apporter à la résolution d'ensemble R.E.5, la proposition d'autorisation d'élaborer un amendement 4 au RTM ONU n° 3 et la proposition d'autorisation d'élaborer un nouveau RTM ONU sur les émissions de particules des freins

COM(2022) 36 final – Texte E 16466

Prescriptions de stabilité renforcées et leur harmonisation avec les prescriptions de stabilité définies par l'Organisation maritime internationale

COM (2022) 53 final – Texte E16492

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et modifiant le règlement (UE) 2019/942

COM(2021) 805 final – Texte E16507

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/1628 en ce qui concerne la prorogation de l'habilitation conférée à la Commission pour adopter des actes délégués

COM(2022) 113 final – Texte E16609

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et le règlement (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel

COM (2022) 135 final – Texte E16618

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union européenne et l'Ukraine

COM(2022) 167 final – Texte E16655

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union européenne et la République de Moldavie

COM (2022) 168 final – Texte E16680

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité pour le contrôle par l'État du port créé en vertu du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port, en ce qui concerne l'adhésion de la Fédération de Russie à l'organisation

COM(2022) 202 final - Texte E16713

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord global dans le domaine du transport aérien entre les États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part

COM(2022) 193 final – Texte E16725

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord global dans le domaine du transport aérien entre les États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part

COM(2022) 194 final – Texte E16726

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la Finlande à appliquer un taux de taxation réduit à l'électricité fournie à certaines pompes à chaleur, chaudières électriques et pompes de recirculation d'eau, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

COM(2022) 219 final – Texte E16775

Recommandation de décision du Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue d'un accord global dans le domaine des transports aériens entre l'Union européenne et la République de l'Inde

COM(2022) 270 final – Texte E16807

Recommandation de décision du Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue d'un accord global dans le domaine des transports aériens entre l'Union européenne et la République de Colombie

COM(2022) 271 final – Texte E16808

Recommandation de décision du Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue d'un accord global dans le domaine des transports aériens entre l'Union européenne et la République de Corée

COM(2022) 272 final – Texte E16809

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission centrale pour la navigation du Rhin en ce qui concerne l'adoption de la version révisée du règlement relatif au personnel de la navigation sur le Rhin (RPN)

COM(2022) 290 final – Texte E16860

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union européenne et l'Ukraine

COM(2022) 307 final – Texte E16862

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord sur le transport de marchandises par route entre l'Union européenne et la République de Moldavie

COM(2022) 310 final - Texte E16863

Transport de marchandises par route entre l'UE et l'Ukraine

COM(2022) 308 final – Texte E16885

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur le transport de marchandises par route

COM(2022) 309 final – Texte E16886

### **Environnement et développement durable**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision

COM(2021) 554 final – Texte E16057

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (UE) 2015/1814 en ce qui concerne la quantité de quotas à placer dans la réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union jusqu'en 2030

COM(2021) 571 final – Texte E16069

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors du deuxième volet de la quatrième réunion de la conférence des parties à la convention de Minamata sur le mercure en ce qui concerne l'adoption d'une décision portant fixation de seuils pour les déchets de mercure, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de ladite convention

COM(2022) 62 final – Texte E16484

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 15e conférence des parties à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination en ce qui concerne certains amendements de l'article 6, paragraphe 2, de ladite convention

COM(2022) 67 final – Texte E16523

Proposition de décision du Conseil concernant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, en vue de la modification des annexes III et IV dudit accord

COM (2022) 111 final – Texte E16590

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en vue de la dix-neuvième session de la conférence des parties à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES COP19)

COM (2022) 116 final - Texte E16595

Décision de la Commission établissant les critères pour l'attribution du label écologique de l'Union européenne aux milieux de culture et aux amendements pour sols

D079976/01 – Texte E16621

Décision de la Commission modifiant les décisions 2014/312/UE, 2014/391/UE, 2014/763/UE, (UE) 2016/1332 et (UE) 2017/176 en ce qui concerne la période de validité des critères du label écologique de l'UE et des exigences d'évaluation et de vérification s'y rapportant

D080007/01 – Texte E16622

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/75/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) et la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets

COM (2022) 156 final – Textes E16691

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits durables et abrogeant la directive 2009/125/CE

COM(2022) 142 final – Texte E16692

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la communication des données environnementales des installations industrielles et la création d'un portail sur les émissions industrielles

COM (2022) 157 final – Texte E16698

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République coopérative du Guyana sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de produits du bois vers l'Union européenne

COM (2022) 199 final - Texte E16743

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République coopérative du Guyana sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de produits du bois vers l'Union européenne

COM (2022) 200 final - Texte E16744

### **Institutions européennes**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (refonte)

COM (2021) 734 final – Texte E16362

### **Justice et affaires intérieures**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique

COM (2021) 281 final - textes E15907

Proposition de décision du Conseil relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne

COM(2021) 752 final – Texte E16305

Décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données pour ce qui est des données dactyloscopiques en Italie

14837/21 – Texte E16343

Décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules en Italie

14838/21 – Texte E16344

Décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules en Grèce

14839/21 – Texte E16345

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE)2018/1727 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne l'échange d'informations numériques dans les affaires de terrorisme

COM(2021) 757 final – Texte E16351

Proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (refonte)

COM(2021) 732 final – Texte E16360

Proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (refonte)

COM (2021) 733 final – Texte E16361

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une plateforme de collaboration visant à soutenir le fonctionnement des équipes communes d'enquête et modifiant le règlement (UE) 2018/1726

COM(2021) 756 final – Texte E16363

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la numérisation de la coopération judiciaire et de l'accès à la justice dans les affaires transfrontières civiles, commerciales et pénales, et modifiant certains actes dans le domaine de la coopération judiciaire

COM(2021) 759 final – Texte E16364

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/8/CE du Conseil, les décisions-cadres 2002/465/JAI, 2002/584/JAI, 2003/577/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI, 2008/947/JAI, 2009/829/JAI et 2009/948/JAI du Conseil et la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la numérisation de la coopération judiciaire

COM(2021) 760 final – Texte E16365

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel

COM(2021) 767 final – Texte E16366

Proposition de décision du Conseil concernant la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour

COM(2022) 6 final – Texte E16370

Échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière (« Prüm II »)

COM (2021) 784 et 782 final - Textes E16403 et E16404

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile

COM(2021) 890 final – Texte E16431

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

COM(2022) 92 final – Texte E16434

Proposition de décision du Conseil relative à la suspension partielle de l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie

COM(2022) 84 final – Texte E16525

Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

COM(2021) 891 final – Texte E16459

Adaptation des règles relatives au certificat COVID numérique de l'Union européenne

COM(2022) 50 final – Texte E16472 et COM(2022) 55 final Texte E16484



Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2020 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2022) 300 final/2 – Texte E16612

Recommandation de décision du Conseil autorisant les négociations en vue d'une convention internationale générale sur la lutte contre l'utilisation des technologies de l'information et des communications à des fins criminelles

COM(2022) 132 final – Texte E16633

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, à l'égard du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en ce qui concerne la détermination, en vertu de l'article 540, paragraphe 2, de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, de la date à partir de laquelle les États membres peuvent communiquer au Royaume-Uni les données à caractère personnel visées aux articles 530, 531, 534 et 536 dudit accord

COM(2022) 158 final – Texte E16645

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM(2022) 97 final – Texte E16683

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen

COM(2022) 82 final – Texte E16693

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

COM(2022) 94 final – Texte E16694

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2022) 130 final – Texte E16695

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (CE) n° 810/2009 et (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil, les règlements (CE) n° 1683/95, (CE) n° 333/2002, (CE) n° 693/2003 et (CE) n° 694/2003 du Conseil ainsi que la convention d'application de l'accord de Schengen, en ce qui concerne la numérisation de la procédure de visa

COM(2022) 658 final – Texte E16705

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par Chypre, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas

COM(2022) 96 final - Texte E16721

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1806 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (Koweït, Qatar)

COM(2022) 189 final – Texte E16724

Collecte, conservation et analyse, par Eurojust, des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre

COM (2022) 187 final – Texte E16731

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2022) 95 final - Texte E16741

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités néo-zélandaises compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

COM(2022) 207 final - Texte E16746

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités néo-zélandaises compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

COM(2022) 208 final - Texte E16747

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par l'Irlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM(2022) 160 final – Texte E16856

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République du Sénégal en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République du Sénégal

COM(2022) 285 – Texte E16857

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République islamique de Mauritanie

COM(2022) 286 final – Texte E16858

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (refonte)

COM(2022) 655 final – Texte E16865

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2021 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2022) 170 final – Texte E16880

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM(2022) 220 final – Texte E16881

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM(2022) 73 final – Texte E16890

### **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2013/34/UE, 2004/109/CE et 2006/43/CE ainsi que le règlement(UE) n° 537/2014 en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises

COM(2021) 189 final – Texte E15849

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable

COM(2021) 561 final – Texte E16063

Établissement d'un cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance

COM(2021) 581 final et COM(2021) 582 final – Textes E16248 et E16249

Renforcement du cadre prudentiel dans la suite de l'accord de Bâle III : le traitement prudentiel des groupes d'établissements d'importance systémique mondiale selon un stratégie de résolution à points d'entrée multiples et une méthode pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles

COM(2021) 665 final – Texte E16250

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux transferts de déchets et modifiant les règlements (UE) n° 1257/2013 et (UE) 2020/1056

COM(2021) 709 final – Texte E16253

Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 549/2013 et abrogeant 11 actes juridiques dans le domaine des comptes nationaux

COM(2021) 776 final - Texte E16324

Renforcement du cadre prudentiel dans la suite de l'accord de Bâle III : les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et gouvernance

COM(2021) 663 final – Texte E16332

Renforcement du cadre prudentiel dans la suite de l'accord de Bâle III : les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres

COM(2021) 664 final – Texte E16333

Proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne la mise à jour du certificat d'exonération de la TVA et/ou des droits d'accise

COM(2022) 8 final – Texte E16371

Poursuite de la mise en œuvre de l'union des marchés de capitaux (UMC) : marchés d'instruments financiers

COM (2021) 726 final – Texte E16384

Poursuite de la mise en œuvre de l'union des marchés de capitaux (UMC) : révision du règlement MiFIR et de la directive MiFID II pour renforcer la transparence et la consolidation des données de marché

COM (2021) 727 final – Texte E16385

Poursuite de la mise en œuvre de l'union des marchés de capitaux (UMC) : révision du cadre de surveillance des risques de gestion des fonds d'investissement alternatifs (FIA) exerçant des activités de prêt direct

COM (2021) 721 final – Texte E16402

Poursuite de la mise en œuvre de l'union des marchés de capitaux (UMC) : révision des règles applicables aux fonds d'investissement à long terme (FEILT – ELTIF) pour les rendre plus attractifs

COM (2021) 722 final – Texte E16413

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX rectifiant certaines versions linguistiques de l'annexe I du règlement (CE) n° 2195/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif au vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV)

D075760/1 – Texte E16418

Poursuite de la mise en œuvre de l'union des marchés de capitaux (UMC) : mise en place un point d'accès unique européen à l'information financière et en matière de durabilité

COM(2021) 723 final, COM(2021) 724 final et COM(2021) 725 final  
– Textes E16419, E16420 et E16414

Directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne la prolongation de la période d'application du mécanisme d'autoliquidation facultatif aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude et du mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA

COM(2022) 39 final – Texte E16468

Adaptation des règles relatives au certificat COVID numérique de l'Union européenne

COM(2022) 50 final et 55 final - Texte E16472 et E16484

Proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur le système d'échange de quotas d'émission, sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et sur les bénéfices réattribués ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie

COM(2022) 101 final – Texte E16575

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2021/768 du 30 avril 2021 en ce qui concerne les mesures d'exécution des nouvelles ressources propres de l'Union européenne

COM(2022) 102 final – Texte E16576

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937

COM(2022) 71 final – Texte E16608

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 909/2014 en ce qui concerne la discipline en matière de règlement, la fourniture transfrontière de services, la coopération en matière de surveillance, la fourniture de services accessoires de type bancaire et les exigences applicables aux dépositaires centraux de titres de pays tiers

COM (2022) 120 final – Texte E16611

Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Banque de Grèce, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales

6707/22 - Texte E16616

Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Suède

COM(2022) 152 final – Texte E16620

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et à de meilleures informations

COM (2022) 143 final – Texte E16635

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1126/2008 en ce qui concerne la norme comptable internationale IAS 12

D080402/01 – Texte E16658

Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Bulgarie

COM(2022) 172 final - Texte E16669

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la modification de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée

COM(2022) 166 final – Texte E16689

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1126/2008 en ce qui concerne la norme internationale d'information financière IFRS 17

D081043/01 – Texte E16714

## **Politique commerciale**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union, en ce qui concerne l'adoption par les participants d'une décision par procédure écrite modifiant l'annexe IV de l'arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

COM(2022) 63 final - Texte E16520

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne, au sein de la commission mixte UE-PTC établie par la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun, en ce qui concerne les amendements à apporter à ladite convention

COM(2022) 70 final - Texte E16544

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission européenne à négocier une convention sur la vente judiciaire de navires dans le cadre de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI)

COM(2022) 146 final - Texte E16637

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union et la Nouvelle-Zélande concernant la modification des concessions pour l'ensemble des contingents tarifaires de la liste CLXXV de l'UE à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

COM(2022) 147 final - Texte E16638

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande concernant la modification des concessions pour l'ensemble des contingents tarifaires de la liste CLXXV de l'UE à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

COM(2022) 149 final - Texte E16639

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/2278 portant suspension des droits du tarif douanier commun visés à l'article 56, paragraphe 2, point c), du règlement (UE) n° 952/2013 sur certains produits agricoles et industriels

COM(2022) 183 final - Texte E16701



Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part

COM(2022) 195 final - Texte E16712

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Conseil de l'Organisation mondiale des douanes concernant l'adoption d'un projet de modification du règlement intérieur du comité du système harmonisé (SH)

COM(2022) 186 final - Texte E16722

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/2283 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits agricoles et industriels

COM(2022) 188 final – Texte E16723

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité spécialisé « Commerce » chargé de la coopération douanière et des règles d'origine en ce qui concerne la consultation prévue à l'article 63, paragraphe 3, de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part

COM(2022) 215 final – Texte E16749

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du sous-comité concernant les indications géographiques institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur du sous-comité concernant les indications géographiques

COM(2022) 255 final - Texte E16816

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, d'un accord sur la modification des listes d'engagements spécifiques au titre de l'accord général sur le commerce des services en vue d'y incorporer l'annexe 1 de la déclaration sur la conclusion des négociations sur la réglementation intérieure dans le domaine des services du 2 décembre 2021

COM(2022) 257 final – Texte E16817

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité « Commerce » institué par l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Viêt Nam en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur du comité « Commerce »

COM(2021) 314 final - Texte E15864

### **Politique étrangère**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles concernant l'exercice des droits dont dispose l'Union pour mettre en œuvre et faire appliquer l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part

COM(2022) 89 final - Texte E16573

Proposition de règlement du Conseil établissant les règles concernant l'exercice des droits dont dispose la Communauté pour mettre en œuvre l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part

COM(2022) 100 final - Texte E16574

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption des priorités du partenariat UE-Jordanie

COM(2022) 164 final - Texte E16684

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité APE institué par l'accord de partenariat économique d'étape entre le Ghana, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur régissant le règlement des différends

COM(2022) 176 final – Texte E16687

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption de priorités de partenariat UE-Égypte

COM(2022) 191 final - Texte E16703

### **Questions sociales, travail, santé**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la soixante-cinquième session de la Commission des stupéfiants, en ce qui concerne l'inscription de substances aux tableaux annexés à la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le protocole de 1972, et à la Convention sur les substances psychotropes de 1971

COM(2021) 807 final - Texte E16329

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 536/2014 en ce qui concerne une dérogation à certaines obligations relatives aux médicaments expérimentaux mis à disposition au Royaume-Uni en ce qui concerne l'Irlande du Nord ainsi qu'à Chypre, en Irlande et à Malte

COM(2021) 998 final - Texte E16369

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne le N,N-diméthylformamide

D070424/4 - Texte E16372

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe XIV du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH)

D071308/2 - Texte E16373

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2001/20/CE et 2001/83/CE en ce qui concerne les dérogations à certaines obligations relatives à certains médicaments à usage humain mis à disposition au Royaume-Uni en ce qui concerne l'Irlande du Nord ainsi qu'à Chypre, en Irlande et à Malte

COM(2021) 997 final – Texte E16380

Règlement de la Commission refusant d'autoriser une allégation de santé portant sur des denrées alimentaires et faisant référence à la réduction d'un risque de maladie

D077180/3 - Texte E16389

Règlement de la Commission concernant le refus d'autoriser une allégation de santé portant sur des denrées alimentaires et faisant référence à la réduction d'un risque de maladie

D077181/3 - Texte E16390

Règlement de la Commission refusant d'autoriser une allégation de santé portant sur des denrées alimentaires et faisant référence au développement et à la santé des enfants

D077183/3 - Texte E16391

Règlement de la Commission modifiant l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 établissant les spécifications des additifs alimentaires énumérés aux annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les spécifications du diacétate de sodium [E 262 (ii)]

D077132/3 - Texte E16409

Règlement de la Commission concernant le refus d'autoriser certaines allégations de santé portant sur des denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction d'un risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles

D077184/3 - Texte E16410

Règlement de la Commission concernant le refus d'autoriser certaines allégations de santé portant sur des denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction d'un risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles

D077185/3 – Texte E16411

Décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, lors de la soixante-cinquième session de la Commission des stupéfiants en ce qui concerne un ajout à la liste de substances du tableau I annexé à la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes

COM(2022) 41 final - Texte E16462

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les questions liées aux drogues

COM (2022) 18 final – Texte E16519

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le préambule de l'annexe V du règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux produits cosmétiques

D079385/1 – Texte E16527

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation de certains filtres ultraviolets dans les produits cosmétiques

D079391 – Texte E16528

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne l'utilisation de glycolipides en tant que conservateur dans les boissons

D079488/03 – Texte E16646

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (U E) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne l'utilisation de lécithine d'avoine dans les produits de cacao et de chocolat visés dans la directive 2000/36/CE du Parlement européen et du Conseil

D079490/03 – Texte E16656

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation de la polyvinylpyrrolidone (E 1201) dans les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales en comprimés et en dragées

D079491/03 – Texte E16657

Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 283/2013 en ce qui concerne les informations à fournir pour les substances actives et les exigences spécifiques en matière de données applicables aux micro-organismes

D076407/05 – Texte E16760

Règlement (UE) de la Commission relatif aux matériaux et objets en matière plastique recyclée destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant le règlement (CE) n° 282/2008

D 079492/04 – Texte E16789

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission établissant les spécifications des additifs alimentaires énumérés aux annexes II et III du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la présence d'oxyde d'éthylène dans les additifs alimentaires

D080145/03 – Texte E16815

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne certaines substances aromatisantes

D080850/03 – Texte E16866

Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe I du règlement (CE) no 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la suppression de certaines substances aromatisantes de la liste de l'Union

D080851/03 – Texte E16891

### **Recherche et innovation**

Décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action à l'horizon 2030 "La voie à suivre pour la décennie numérique"

COM(2021) 574 final – Texte E16145

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de mesures pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs (règlement sur les semi-conducteurs) et proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/2085 établissant les entreprises communes dans le cadre d'Horizon Europe en ce qui concerne l'entreprise commune "Semi-conducteurs"

COM (2022) 46 final et 47 final – Textes E16470 et E16471

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations au nom de l'Union européenne en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne, d'une part, et le Canada, d'autre part, sur la participation du Canada aux programmes de l'Union et l'association du Canada au programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » (2021-2027)

COM(2022) 238 final – Texte E16782

## **Union économique et monétaire**

Introduction de l'euro en Croatie Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 974/98 en ce qui concerne l'introduction de l'euro en Croatie - Proposition de décision du Conseil portant adoption par la Croatie de l'euro au 1er janvier 2023 - Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2866/98 en ce qui concerne le taux de conversion de l'euro pour la Croatie

COM (2022) 281 final, COM(2022) 282 final et COM(2022) 319 final  
– Textes E16831, E16832 et E16877

## **Voisinage et élargissement**

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière à la République de Moldavie

COM(2022) 4 final - Texte E16381

Décision du Parlement européen et du Conseil portant attribution d'une assistance macrofinancière à l'Ukraine

COM(2022) 37 final - Texte E16467

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein du Conseil d'association institué en vertu de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part

COM(2022) 69 final - Texte E16524

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Conseil d'association institué au titre de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption du programme d'association UE-Géorgie

COM(2022) 103 final – Texte E16678





## **L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT**



## Résolutions européennes

Le 14 janvier 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

Le 14 janvier 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur un nécessaire soutien à la liberté académique en Europe.

Le 14 janvier 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques - *Digital Services Act* - DSA) et modifiant la directive 2000/31/CE.

Le 7 mars 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur le programme de travail de la Commission pour 2022.

Le 21 mars 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique et la proposition de refonte du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes.

Le 5 avril 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

Le 5 avril 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne pour une politique européenne du patrimoine renforcée au service de l'attractivité des territoires.

Le 24 avril 2022, est devenue définitive la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, modifiant le règlement (UE) 2021/1153 et le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant le règlement (UE) n° 1315/2013.

Le 6 mai 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne demandant, au regard de la guerre en Ukraine, de réorienter la stratégie agricole européenne découlant du Pacte Vert pour assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne.

Le 30 juin 2022, est devenue définitive la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives.

Le 5 juillet 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la préservation de la filière des huiles essentielles à base de lavande, menacée par la révision des règlements européens dits « REACH » (n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006) et « CLP »

(n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008) sur les produits chimiques.

Le 22 juillet 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur le programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030.

Le 27 juillet 2022, est devenue définitive la proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

Le 1<sup>er</sup> août 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937.

Le 9 août 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée pour la période 2023-2027.

Le 26 août 2022, est devenue définitive la proposition de résolution européenne relative à la préservation de l'activité des vitraillistes, menacée par l'interdiction du plomb telle qu'envisagée par la révision du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, dit « REACH », concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques.

## **Débats en séance publique**

Le 12 juillet 2022, un débat sur le bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne a eu lieu en séance publique.

## **Rencontres**

Mardi 1<sup>er</sup> mars 2022, M. Jean-François RAPIN, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec les présidents des commissions des affaires européennes des Parlements de Lituanie, d'Estonie, de Lettonie, de Hongrie, de Slovaquie, de Pologne et de Roumanie pour évoquer la guerre en Ukraine et ses conséquences sur les pays limitrophes.

Lundi 28 mars 2022, M. Jean-François RAPIN, président de la commission des affaires européennes, s'est rendu en Slovénie, les 28 et 29 mars 2022, pour assister à la Conférence des présidents des Parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen.

Vendredi 1<sup>er</sup> avril 2022, M. Jean-François RAPIN, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. Szymon SZYMKOWSKI VEL SEK, secrétaire d'État chargé des affaires européennes de Pologne.

Du 10 au 13 mai 2022, M. Jean-François RAPIN, président de la commission, s'est rendu avec M. Claude KERN et M. Cyril PELLEVAL à la frontière entre la Slovaquie et l'Ukraine, au centre de crise de Sobrance. Ils se sont également rendus au *hub* humanitaire de l'Union européenne à Haniska.

Vendredi 20 mai 2022, les membres du Bureau de la commission des affaires européennes et les membres du Bureau de la commission des affaires étrangères se sont entretenus avec une délégation de la Chambre des représentants des États-Unis.

Mercredi 1<sup>er</sup> juin 2022, le président de la commission des affaires européennes s'est rendu à Luxembourg avec d'autres parlementaires nationaux des États membres de l'Union européenne siégeant à la COSAC pour notamment rencontrer M. Koen LENAERTS, président de la Cour de Justice de l'Union européenne et participer à une séance de travail avec des membres de la Cour sur le thème " la primauté du droit de l'Union et l'État de droit ".

Vendredi 10 juin 2022, M. Cyril PELLEVAL, vice-président de la commission des affaires européennes et M. Christian CAMBON, président de la commission des affaires étrangères, se sont entretenus avec M. Nicu POPESCU, Vice premier ministre, Ministre des Affaires étrangères et de l'intégration Européenne de Moldavie.

Mercredi 15 juin 2022, M. Jean-François RAPIN s'est entretenu avec S.E. Mme Tea KATUKIA, ambassadeur de Géorgie.