

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^{er} octobre au 31 décembre 2019

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 103



www.senat.fr

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

SOMMAIRE

	Pages
RÉUNIONS DE LA COMMISSION	7
<i>Jeudi 3 octobre 2019</i>	9
Agriculture et pêche	9
Proposition de résolution européenne tendant à garantir, au sein de la politique agricole commune, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050	
<i>Examen du rapport et du texte de la commission</i>	9
Agriculture et pêche	15
Accord tripartite entre la France, l'Irlande et le Royaume-Uni sur la filière équine	
<i>Communication de Mme Anne-Catherine Loisier</i>	15
<i>Jeudi 10 octobre 2019</i>	19
Institutions européennes	19
Débat préalable au Conseil européen des 17 et 18 octobre, en présence de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes	19
<i>Jeudi 17 octobre 2019</i>	43
Politique régionale	43
Sous-utilisation des fonds structurels européens	
<i>Communication de Mmes Laurence Harribey et Colette Mélot</i>	43
Politique étrangère et de défense	51
Accord d'association entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco	
<i>Communication de MM. Jean Bizet, Simon Sutour et Christophe-André Frassa</i>	51
<i>Mercredi 23 octobre 2019</i>	57
Institutions européennes	57
Situation en Arctique	
<i>Communication de MM. Jean Bizet et André Gattolin</i>	57

Institutions européennes	65
Présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe	
<i>Communication de Mme Nicole Duranton</i>	65
 Mercredi 30 octobre 2019	69
Institutions européennes	69
Réforme de la politique agricole commune	
<i>Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et des membres français du Parlement européen</i>	69
 Mercredi 6 novembre 2019	89
Énergie, climat, transports	89
Action européenne pour le climat	
<i>Communication de M. Jean-Yves Leconte</i>	89
 Jeudi 21 novembre 2019	101
Institutions européennes	101
Audition de M. Ambroise Fayolle, vice-président de la Banque européenne d'investissement	101
 Mercredi 27 novembre 2019	117
Agriculture et pêche	117
Audition sur la récente circulation de grands chalutiers étrangers dans les eaux françaises.....	117
 Jeudi 28 novembre 2019	129
Institutions européennes	129
Audition par visioconférence de M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.....	129
Nominations	147
Questions diverses	151
 Mercredi 4 décembre 2019	153
Institutions européennes	153
Débat préalable au Conseil européen des 12 et 13 décembre 2019, en présence de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes	153

<i>Mercredi 18 décembre 2019</i>	183
Justice et affaires intérieures	183
Proposition de résolution européenne sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais	
<i>Examen de la proposition de résolution européenne</i>	183
Voisinage et élargissement	197
Déplacement en Ukraine du 10 au 14 octobre 2019 dans le cadre du suivi du Partenariat oriental	
<i>Communication de Mme Gisèle Jourda</i>	197
Politique étrangère et de défense	205
Conférence interparlementaire du 4 décembre 2019 sur les priorités de la politique étrangère de l'Union européenne pour le nouveau cycle institutionnel	
<i>Communication de Mme Gisèle Jourda</i>	205
GRUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE	211
<i>Mercredi 9 octobre 2019</i>	213
Retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne	
<i>Examen du rapport d'information de MM. Jean Bizet et Christian Cambon</i>	213
EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	225
L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT	237

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Jeudi 3 octobre 2019

Présidence de M. André Reichardt, vice-président

Agriculture et pêche

Proposition de résolution européenne tendant à garantir, au sein de la politique agricole commune, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050

Examen du rapport et du texte de la commission

M. André Reichardt, président. – Je vous prie d'excuser l'absence du président Jean Bizet, qui participe à la session d'automne de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Nous examinons le rapport de notre collègue Gisèle Jourda sur la proposition de résolution européenne qu'elle a déposée pour défendre le maintien des droits de plantation de la vigne jusqu'en 2050. Il s'agit d'un sujet important pour nos régions viticoles, sur lequel notre commission a déjà travaillé, car, à chaque réforme de la politique agricole commune (PAC), le système des droits de plantation, qui a pourtant fait ses preuves, est menacé. Nous avons déjà contribué à le sauver dans un passé récent. L'enjeu est aujourd'hui identique.

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – J'ai pris l'initiative de déposer une proposition de résolution européenne sur les droits de plantation de la vigne et je vous suis reconnaissante de m'avoir confié le soin d'en être la rapporteure. Il s'agit de demander la prolongation, de 2030 à 2050, de l'actuel dispositif des droits de plantation qui limite à 1 % par an, au maximum, la croissance des autorisations des plantations viticoles.

Certains de nos collègues s'en souviennent, il s'en est fallu de peu que les droits de plantation ne soient supprimés à l'initiative de la Commission européenne. Envisagé dès 1999 et finalisé en 2008, le projet de réforme, s'il avait abouti, aurait conduit à la libéralisation des activités vitivinicoles, au risque d'entraîner, comme souvent par le passé, une crise de surproduction.

Notre commission des affaires européennes s'y était opposée avec force et fermeté, initiant deux résolutions européennes adoptées par le Sénat respectivement le 1^{er} avril 2011 et le 20 février 2013, grâce à Simon Sutour et à Gérard César. Nos efforts avaient efficacement relayé ceux des professionnels et du Parlement européen, puisque le projet de réforme à l'étude avait finalement été entièrement revu. *In fine*, l'actuel système de régulation a été prolongé jusqu'en 2030, à la faveur de la dernière réforme de la PAC. Toutefois, pour un secteur comme celui de la vigne nécessitant des investissements à très long terme, 2030 c'est pour ainsi dire déjà demain.

Les droits de plantation constituent un mécanisme indispensable pour adapter l'offre à la demande de vin car la viticulture européenne a connu de nombreux épisodes de surproduction au 20^e siècle. En France, tout particulièrement, ces crises régulières ont revêtu un caractère structurel à partir de 1907 et jusqu'aux années 1960 et 1970. C'est à l'aune de ce passé récent, qui a laissé de graves traces dans un département comme celui de l'Aude, qu'il convient d'apprécier l'intérêt de garantir un développement maîtrisé de la production. Grâce à la réglementation actuelle, nos viticulteurs se trouvent protégés contre plusieurs risques : surproduction entraînant une baisse des prix, diminution du nombre des exploitations familiales et déprise des zones viticoles les moins productives. Enfin, les droits de plantation contribuent à limiter la tendance à l'industrialisation excessive de la viticulture, comme en Chine ou pour certaines productions du Nouveau Monde.

C'est en me fondant sur ce résultat, acquis de haute lutte, que j'ai pris l'initiative de déposer la présente proposition de résolution de résolution européenne. Elle s'inscrit dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC pour la période 2021-2027, en cours de discussion, qui comporte un volet consacré à la viticulture.

Au Parlement européen, Éric Andrieu, en sa qualité de rapporteur d'une partie de la réforme, a saisi cette opportunité pour tenter de prolonger l'horizon du dispositif des droits de plantation de vingt années supplémentaires, en le portant de 2030 à 2050. Son rapport et ses amendements ont été adoptés, le 1^{er} avril 2019, par la commission AGRI, juste avant le renouvellement du Parlement européen intervenu en mai 2019. Mais l'examen en séance plénière n'a pas encore eu lieu. Rien n'est donc acquis, d'autant que le comité européen des entreprises du vin s'est prononcé contre cette initiative.

Notre démarche s'inscrit dans la continuité de celle de notre collègue Éric Andrieu au Parlement européen. À cet effet, la proposition de résolution comporte trois considérants et deux demandes précises. Le premier considérant fait valoir « qu'il n'apparaît aujourd'hui nullement garanti que l'outil de régulation du potentiel de production viticole soit maintenu au-delà de l'horizon 2030 ». Le deuxième souligne l'importance, pour notre pays, de trouver des alliés parmi les autres États membres sur cette question sensible. Le dernier considérant met en avant le caractère indispensable du système des droits de plantation pour l'avenir de la filière vitivinicole et de nos vigneron. En conséquence, la proposition de résolution européenne exprime son soutien à la pérennisation du régime d'autorisation de plantations viticoles jusqu'en 2050 et invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Les vins français et européens bénéficient, dans le monde entier, d'une réputation séculaire d'excellence, ô combien méritée. Cet atout ne saurait toutefois être préservé sans le maintien durable d'un cadre de régulation efficace. Éviter que le dispositif des droits de plantation ne prenne fin en 2030 en prolongeant dès à présent son horizon jusqu'en 2050 apparaît indispensable, car la vigne nécessite des investissements à long terme.

L'expérience des crises de surproduction intervenues à la suite de la suppression des quotas laitiers, le 1^{er} avril 2015, et des quotas sucriers, le 1^{er} octobre 2017, renforce la nécessité d'agir préventivement en matière de réglementation. Les enseignements de ces deux crises méritent d'être tirés : nous ne devons à aucun prix prendre le risque de fragiliser, dans quelques années à peine, la filière vitivinicole française et européenne !

D'après les éléments que j'ai recueillis, il semble que l'idée de prolonger jusqu'en 2050 le système actuel rencontre un écho très positif en France, aussi bien parmi les professionnels que chez les décideurs publics. La présente proposition de résolution européenne serait de nature à consacrer formellement cette large adhésion nationale. Le Gouvernement pourrait, en outre, utilement se prévaloir d'une position forte des parlementaires français sur le sujet lors des négociations à venir au Conseil. Je propose donc à notre commission de conclure à l'adoption de cette proposition de résolution.

M. Claude Haut. – Je partage l'analyse de notre rapporteure. Depuis plusieurs années, la régulation a montré son intérêt. Notre proposition de résolution pèsera dans les négociations, en soutien à l'action du ministre de l'agriculture et de l'alimentation, également favorable au dispositif.

Mme Laurence Harribey. – Il apparaît fondamental de préserver les droits de plantation. La présente proposition de résolution ressort d'une initiative utile, même si le Gouvernement français s'engage d'ores et déjà en faveur du maintien du dispositif au-delà de 2030. Unissons nos forces pour la négociation en cours ! Je remercie Gisèle Jourda pour le travail réalisé.

M. Olivier Henno. – Je salue à mon tour le travail de notre rapporteure et approuve son initiative. Quelle est par ailleurs la position des autres États membres sur le sujet ? La France dispose-t-elle d'alliés ?

M. Franck Menonville. – Il apparaît indispensable de maintenir le système actuel de régulation et d'adaptation de l'offre au marché européen et mondial. Nous risquons, sinon, une chute des prix, une perte de qualité et une surproduction. Quelle position défendent l'Espagne et l'Italie, également grands producteurs viticoles ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Face aux chantres de la libéralisation, la France, sur ses productions d'excellence, doit se montrer plus attentive à la régulation. La traçabilité de la production apparaît également cruciale ; en France, elle est permise par le système de la déclaration de récolte. La France sera-t-elle suivie par les autres États membres ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – Les pays scandinaves, le Royaume-Uni et les Pays-Bas se sont montrés dans un passé récent favorables à une dérégulation du marché viticole. Ils ne représentent toutefois pas une position majoritaire, car la proposition d'Éric Andrieu a rassemblé quatre cinquièmes des voix en commission. Nous ne connaissons pas encore la position officielle de l'Espagne, traditionnellement frileuse sur les dispositifs de régulation, ni celle de

l'Italie. Lors des dernières négociations sur le sujet, en 2010-2014, ces pays, comme l'Allemagne, avaient cependant soutenu la position française.

La régulation sert la qualité des vins. Elle contribue également au soutien aux jeunes agriculteurs qui, consentant à de lourds investissements, ont besoin de perspectives stables. Alors que les États-Unis s'apprêtent à augmenter les taxes sur les vins français et que la concurrence mondiale va croissant, nous devons demeurer vigilants sur l'avenir de la filière. Avec la présente proposition de résolution, nous confortons la position de la France. Madame Loisier, la vigilance est également de mise s'agissant de la déclaration de récolte, mais le dispositif ne ressort pas de la réglementation européenne.

M. Michel Raison. – Protégeons notre filière viticole ! Des pays comme l'Inde commencent à produire des vins de bonne qualité...

La proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité sans modification.

Proposition de résolution européenne tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050

(1) Le Sénat,

(2) Vu l'article 88-4 de la Constitution,

(3) Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,

(4) Vu le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil,

(5) Vu les propositions législatives de réforme pour la politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018,

(6) Vu, plus particulièrement, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée,

(7) Vu le rapport adopté par la Commission agriculture du Parlement européen le 1^{er} avril 2019, à l'initiative du député au Parlement européen Éric Andrieu, ainsi que les amendements complémentaires adoptés sur proposition dudit rapporteur, à l'occasion de l'examen de la prochaine réforme de la politique agricole commune,

(8) Considérant qu'il n'apparaît aujourd'hui nullement garanti que l'outil de régulation du potentiel de production viticole soit maintenu au-delà de l'horizon 2030, alors que ce dispositif constitue pourtant le garant de la stabilité du marché,

(9) Considérant l'enjeu de convaincre les autres États membres de l'Union de la nécessité de proroger les droits de plantation de la filière vitivinicole de 2030 à 2050,

(10) Considérant, d'une façon générale, que la régulation des plantations de vignes est indispensable pour assurer la croissance de l'économie du vin, permettre à nos viticulteurs de développer leur production, assurer le rayonnement des vins français et européens à l'échelle internationale, tout en envisageant sereinement l'installation des jeunes viticulteurs,

(11) Soutient la pérennisation du régime d'autorisation de plantations viticoles jusqu'en 2050,

(12) Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Agriculture et pêche

Accord tripartite entre la France, l'Irlande et le Royaume-Uni sur la filière équine

Communication de Mme Anne-Catherine Loisier

M. André Reichardt, président. – Nous entendons une communication de notre collègue Anne-Catherine Loisier sur un sujet pointu mais important, qui concerne la circulation des équidés entre le Royaume-Uni, la France et l'Irlande. Il s'agit d'une conséquence méconnue du Brexit : l'accord tripartite qui facilite la circulation des chevaux de course entre les trois pays se trouvera remis en cause. La Commission européenne entend traiter le Royaume-Uni comme un État tiers après le Brexit, ce qui se conçoit bien évidemment. Mais, en l'occurrence, la caducité de l'accord tripartite emporterait de nombreuses complications pour la filière équine. Aussi, le président Jean Bizet et Anne-Catherine Loisier ont exploré les possibles solutions permettant d'éviter ces complications.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Il est heureux, mes chers collègues, que le Prix de l'Arc de Triomphe se tienne dimanche, juste avant le possible Brexit. Nos collègues du Parlement britannique nous ont alertés sur la caducité prochaine de l'accord tripartite liant notre pays au Royaume Uni et à l'Irlande et facilitant la circulation des chevaux de haut statut sanitaire. Cette remise en cause s'est faite à l'initiative de la précédente Commission européenne au moyen du règlement relatif à la santé animale et la sortie probable du Royaume-Uni n'a fait que renforcer sa position déjà peu favorable aux accords bilatéraux ou trilatéraux au sein de l'Union européenne, et moins encore à des accords avec des pays prêts à devenir des États tiers.

L'accord tripartite, en vigueur depuis près de quarante ans, est reconnu par la directive européenne du 26 juin 1990 sur les conditions sanitaires des échanges d'équidés. Il permet de simplifier les formalités sanitaires pour les échanges et les déplacements des équidés entre les trois pays signataires. Les chevaux concernés sont des équidés enregistrés, destinés à participer à des courses, à l'entraînement, à la compétition, à la reproduction et à la vente aux enchères. Ces chevaux exceptionnels présentent des garanties sanitaires supérieures et ils sont autorisés, en conséquence, à circuler entre les trois pays sans attestation ni certificat sanitaire, avec un simple document commercial, le DOCOM, édité par un opérateur agréé et enregistré auprès d'un organisme lui-même habilité par les autorités vétérinaires officielles. Pour la France, il s'agit de France Galop pour les purs sangs et autres chevaux de courses, et de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) pour les chevaux et les poneys de selle. Ce système dérogatoire, qui repose sur une certification par les professionnels et sur un contrôle de second niveau par les autorités, fonctionne à la satisfaction de tous.

En cas de Brexit sans accord, l'Union européenne souhaite mettre un terme à l'accord tripartite. Or il serait profitable aux trois pays, voire à d'autres États

membres, que la Commission européenne prévoit d'inclure dans la législation secondaire européenne traitant de la santé animale une base juridique permettant de mettre en place, entre les États membres éligibles du point de vue sanitaire, un dispositif similaire à l'accord tripartite. Ce dispositif nouveau, pérenne et élargi serait accessible aux pays tiers intéressés après reconnaissance d'équivalence. Ainsi, une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne, les échanges facilités des chevaux de compétition et de reproduction présentant des garanties sanitaires irréprochables pourraient se poursuivre entre les trois États précités qui sont les plus concernés par ces échanges, car ils disposent chacun d'une remarquable filière équine. Je vous rappelle qu'en France, le chiffre d'affaires des courses de chevaux est estimé à 10 milliards d'euros par an. Malheureusement, la Commission européenne ne semble pas convaincue par cette solution et poursuit l'idée de mettre en place, au moyen du règlement adopté en 2016, un régime de surveillance de la santé animale unifié au sein de l'Union européenne.

La filière des courses équestres est considérablement intégrée entre les trois pays signataires de l'accord : 26 000 chevaux sont concernés chaque année. Les autres États membres échangent très peu d'équidés et, au fond, cet accord a été mis en place essentiellement pour des raisons pratiques. Imaginez que le Prix de l'Arc de Triomphe soit précédé d'une quarantaine pour les chevaux... Ce ne serait pas faisable ! Il est d'ailleurs intéressant de rappeler que l'accord tripartite est né sous la forme d'un simple protocole de coopération entre les chefs de services vétérinaires de chaque pays selon l'approche *bottom-up*, peu prisée par la Commission européenne, qui pratique au contraire le *top-down*. Pourtant, sa base juridique a été à nouveau consolidée par la directive sanitaire 2009-CE156, prochainement abrogée par le règlement transversal (UE) 2016/429 dit loi de santé animale, qui entrera en vigueur le 21 avril 2021, privant l'accord tripartite de base juridique européenne. Une risque d'arrêt brutal de l'application de l'accord existe à compter du 1^{er} novembre 2019 en cas de Brexit sans accord.

La volonté du secteur est de maintenir les conditions actuelles de circulation des chevaux entre les trois pays. Les autorités nationales et les fédérations professionnelles se sont livrées à un *lobbying* intense auprès des administrations nationales, des élus et de la Commission européenne. Les autorités françaises et irlandaises ont adressé une note à la Commission européenne en octobre dernier proposant la création, sur le modèle du code sanitaire de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), d'un statut sanitaire élevé pour les chevaux soumis à une surveillance sanitaire étroite et maintenus dans des conditions garantissant des mesures de biosécurité adéquates, faculté qui serait ouverte à une liste de pays tiers autorisés qui bénéficieraient d'une analyse de risque favorable.

La Commission européenne n'envisage pas de proposer un dispositif particulier pour les chevaux de haut statut sanitaire en provenance de pays tiers. Ils devront donc passer par des postes de contrôles frontaliers et être soumis à une certification vétérinaire, voire à une quarantaine. Les postes de contrôle frontalier de Calais – port et tunnel – nouvellement créés en préparation du Brexit disposent d'une station animalière qui peut accueillir les chevaux et qui a reçu l'agrément provisoire des services de la Commission européenne. Il en est de même pour Caen-

Ouistreham, Cherbourg, Dieppe et Saint-Malo. Précédemment, seul le poste de Deauville disposait déjà d'un agrément pour les chevaux sur la façade de la Manche. Toutefois, les postes d'inspection frontaliers (PIF) ne sont pas conçus pour recevoir et contrôler des flux de camions d'une telle ampleur, d'autant qu'ils sont concentrés sur certaines périodes.

Pour la Commission européenne, les dérogations existant dans l'accord tripartite doivent être accessibles à l'ensemble des États membres qui remplissent les conditions, mais pas aux pays tiers. En créant une exception pour le Royaume-Uni, l'augmentation du risque d'introduction de maladies depuis d'autres pays serait trop grande. L'Irlande et la France se trouvent donc face à une fin de non-recevoir. Le ministre français de l'agriculture et de l'alimentation ne prévoit pas de relancer de nouvelles initiatives sur ce dossier. Seul France Galop continue à se battre, alors même que les nouveaux textes ont été publiés.

Il appartient à notre commission de déterminer la stratégie qu'elle souhaite mettre en place pour obtenir le maintien du *statu quo*, qui a le mérite de faire gagner du temps et de l'argent à la filière équine comme à l'administration. Une solution consisterait en la mise en place de *fast tracks* aux postes frontaliers pour faciliter le passage des chevaux. Les professionnels, en effet, peuvent aisément fournir les documents vétérinaires nécessaires. Hélas, la Commission européenne ne semble pas favorable à un tel compromis. La situation apparaît complexe, sans même évoquer les conséquences du Brexit sur les taxes douanières. Nous courons un risque d'entrave majeure à notre élevage, à nos exportations de chevaux, et à nos courses équines qui ont besoin de chevaux britanniques au départ.

M. André Reichardt, président. – Nous découvrons un nouvel inconvénient du Brexit que nous ne soupçonnions pas... Nul ne sait où mèneront les négociations en cours, mais nous ne pouvons être rassurés par les propos tenus par Boris Johnson. La date d'un Brexit sans accord approche...

M. Michel Raison. – Que de conséquences malheureuses au Brexit ! En Normandie, les élevages de chevaux risquent de souffrir. Qu'en sera-t-il pour les centres de recherche vétérinaire qui proposent des soins très spécifiques aux chevaux de selle ?

M. Olivier Henno. – Je remercie notre collègue pour l'excellence de sa communication. Le maintien de l'accord tripartite apparaît de bon sens. À défaut, l'organisation des courses risque d'en pâtir.

Nous verrons progressivement émerger d'autres conséquences négatives du Brexit. La filière équine tire le signal d'alarme, mais, en cas de Brexit sans accord, d'autres suivront certainement.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Les courses de chevaux dégagent, en France, un chiffre d'affaires annuel de 10 milliards d'euros, somme qui s'établit à 15 milliards d'euros pour la filière équine, qui emploie 180 000 sur l'ensemble du territoire. À l'échelle de l'Europe, le chiffre d'affaires de la filière atteint 100 milliards d'euros. Je suis donc surprise que la Commission européenne ne s'en

inquiète pas davantage... Il s'agit seulement d'assouplir les règles de passage pour des chevaux particuliers, dont les éleveurs contrôlent avec grand soin l'état vétérinaire.

Monsieur Raison, le secteur vétérinaire sera évidemment concerné par la fin de l'accord tripartite et celui des courses plus brutalement encore. Pensez que les prochains grands prix britanniques pourraient être inaccessibles aux chevaux français ! Comment le Pari mutuel urbain (PMU) réussira-t-il à maintenir des courses sans chevaux étrangers ? Or, il finance la filière équine, qui ne bénéficie de pratiquement aucune subvention publique. Si la Commission européenne n'assouplit pas sa position, au moins en prolongeant l'accord tripartite jusqu'en 2021, la situation ne sera pas viable pour les courses, notamment les courses de galop où la présence des chevaux anglais apparaît indispensable.

M. André Reichardt, président. – Nous n'avons guère d'interlocuteur en ce moment à Bruxelles, mais nous devrions à tout le moins interpeller le ministre.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le Prix de l'Arc de Triomphe se tient dimanche : les professionnels devraient en profiter pour attirer l'attention sur la situation et demander un report de la date de caducité de l'accord jusqu'à la mise en place de la prochaine directive en 2021.

M. André Reichardt, président. – Le Président du Sénat, dont chacun connaît la carrière professionnelle, se montrerait certainement attentif au problème. Nous pourrions diffuser un communiqué de presse pour sensibiliser au sujet.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Il représente effectivement une conséquence concrète et méconnue du Brexit.

Mme Gisèle Jourda. – Le sujet concerne aussi le prestige de nos courses équines, qui appartiennent à notre patrimoine culturel et contribuent au rayonnement de l'excellence française.

M. André Gattolin. – On parle souvent du mouvement des Gilets jaunes et l'eurosepticisme supposé des milieux populaires. Il me semble utile de communiquer sur un sujet qui aura des conséquences concrètes sur le tiercé et le *turf*.

M. André Reichardt, président. – Nous proposerons donc à notre Président de communiquer dans la perspective du Prix de l'Arc de Triomphe.

Jeudi 10 octobre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Débat préalable au Conseil européen des 17 et 18 octobre, en présence de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes réunis pour débattre avant la prochaine réunion du Conseil européen, prévue les 17 et 18 octobre 2019 – ce ne sera pas la moins importante de l'année !

A une semaine de ce sommet, notre attention est, une fois de plus, focalisée sur la négociation avec le Royaume-Uni autour des modalités du Brexit. Au vu des dernières propositions de Londres à l'Union européenne, la séparation à l'amiable semble encore incertaine : cela nous épargnerait pourtant bien des dégâts, comme le groupe sénatorial de suivi du Brexit l'illustre dans son dernier rapport, adopté hier soir. Et rien ne laisse penser que le Royaume-Uni demandera au Conseil européen un nouveau report pour éviter un Brexit sans accord au 31 octobre prochain. Peut-être pourrez-vous nous en dire plus à ce sujet, madame la ministre.

Même s'il ne sera définitivement arrêté que par le prochain Conseil « Affaires générales », l'ordre du jour de ce Conseil européen comprend à ce stade d'autres points importants : d'une part, les négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) ; d'autre part, le suivi de l'agenda stratégique fixé par le Conseil européen en juin dernier, à l'aube du nouveau cycle institutionnel qui s'ouvrira quand la nouvelle Commission européenne sera en état de marche.

La présidence finlandaise poursuit ses travaux sur le CFP, avec l'ambition d'obtenir un accord d'ici la fin de l'année. Quelle position la France entend-elle défendre, s'agissant du niveau global du budget européen, de sa ventilation entre les principales politiques européennes et de son mode de financement ? Vous savez l'attachement du Sénat au monde rural, et donc à la politique agricole commune (PAC) et aux fonds de cohésion.

Pour ce qui concerne l'agenda stratégique de l'Union européenne, le Conseil européen devra s'assurer de sa déclinaison transversale dans les différents formations du Conseil concernées : ainsi, l'ambition climatique et environnementale doit être assumée par les Conseils agriculture, compétitivité, environnement, transport et énergie ; pour ce qui est de la consolidation de la base économique européenne, quelle impulsion peut-on espérer de la part du Conseil européen en matière de révision des règles de concurrence ? Notre commission travaille depuis longtemps avec la commission des affaires économiques, sur l'inadéquation de la politique de la concurrence, écrite il y a un demi-siècle, aux enjeux du monde d'aujourd'hui. En matière internationale, plusieurs dossiers méritent l'attention du

Conseil européen et ne sauraient attendre : comment sauver le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ? Comment mettre fin aux forages turcs illégaux dans la zone économique exclusive chypriote ? L'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a adopté récemment une résolution sur ce point.

Nous souhaitons aussi savoir si le Conseil européen se penchera sur la question de l'élargissement : ce sujet, qui devait déjà être traité en juin, a vu son examen reporté en octobre ; or la décision de l'Union européenne d'ouvrir ou non les négociations d'adhésion est très attendue, particulièrement en Albanie et en Macédoine du Nord – dont nous avons reçu hier une délégation qui nous a redit ses attentes avec insistance – même si ces pays savent que le processus peut être très long. Où en est-on sur ce dossier, qui conditionne l'équilibre géopolitique fragile dans les Balkans ?

Après ce rapide tour d'horizon, je cède la parole à M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, et à M. Ladislas Poniowski, qui représente ici le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. La ministre introduira ensuite le débat. Puis les groupes s'exprimeront, chacun pour huit minutes maximum. La ministre leur fera ensuite une première réponse, puis s'engagera un échange de questions-réponses entre la ministre et les sénateurs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Je sais que, lors de chaque débat préalable à un Conseil européen, nous disons tous qu'il sera décisif. Mais celui de la semaine prochaine le sera, je crois, particulièrement, et abordera des sujets très importants, comme le budget à long terme de l'Union européenne, la définition des priorités de la Commission européenne et, bien sûr, le feuilleton à rebondissements du Brexit, sur lequel il est bien difficile de tirer des conclusions définitives sans être rapidement démenti par l'actualité – mais les perspectives d'un accord semblent s'éloigner chaque jour davantage, alors que nous nous approchons de l'échéance.

D'importantes mesures budgétaires devraient être prises par les États membres directement touchés par une sortie sans accord. Ainsi, le ministre des finances irlandais a annoncé la semaine dernière un plan de soutien à l'économie à hauteur de 1,2 milliard d'euros, pour lutter contre les conséquences d'une sortie sans accord. Les prévisions de croissance économique de la France qui sont détaillées dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 intègrent-elles suffisamment le coût d'un probable Brexit dur ? Pour mémoire, les auditions que nous avons menées la semaine dernière nous ont donné des perspectives inquiétantes, et l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) chiffre l'effet attendu d'un Brexit sans accord à 0,5 point de PIB. Avez-vous des précisions ?

La question de notre relation future avec le Royaume-Uni est évidemment au cœur de nos préoccupations, surtout lorsque le leader du *Brexit Party* déclare vouloir faire du Royaume-Uni le « Singapour de l'Occident » – il aurait pu dire le Hong-Kong mais ce n'est plus à la mode... Il songe en fait à un pays dont la fiscalité serait basse et les normes environnementales et sociales,

faibles, ce qui le rendrait attractif. La construction d'une concurrence fiscale équitable en Europe reste à concrétiser. Ne faut-il pas s'inquiéter de ces projets ? Même avec un taux d'impôt sur les sociétés à 25 %, la France ne pourra pas suivre la course à la baisse et au moins-disant.

Par ailleurs, le Conseil européen devrait refaire un point d'étape sur l'avancée des négociations relatives au futur CFP. Je souhaite attirer votre attention, madame la ministre, sur les conséquences regrettables du retard qui a été pris dans les négociations de la précédente programmation financière, retard qui s'est répercuté dans la mise en œuvre des fonds européens sur nos territoires. Une mission d'information du Sénat relative à la consommation des fonds européens, à laquelle plusieurs membres de la commission des finances ont participé, a d'ailleurs rendu dernièrement ses conclusions à ce sujet, et pointe des difficultés de consommation pour certains fonds en France.

Outre les montants alloués à chacune des politiques de l'Union européenne pour les sept prochaines années, il reste à s'accorder sur l'articulation du futur CFP avec le budget de la zone euro, qu'on appelle désormais instrument budgétaire de convergence et de compétitivité. Alors que la France préférerait restreindre cette ligne budgétaire à la zone Euro, les États membres les plus réticents défendent son intégration au sein du budget de l'Union européenne. Quel est l'état des négociations sur ce point ? La France compte-t-elle faire des concessions à ses partenaires européens ?

Deux autres sujets devraient être mentionnés lors des échanges entre les États membres. Le premier fait écho à l'adoption récente en France du projet de loi relatif à la taxe sur les services numériques. L'OCDE a présenté hier ses propositions d'actualisation des règles de fiscalité internationale pour intégrer les modèles d'affaires du vingt-et-unième siècle. Ce texte servira de base aux négociations, qui pourraient rapidement débiter et s'échelonner tout au long de l'année 2020. Il s'agit de répondre au défi de l'économie numérique. La taxe sur les services numériques introduite par la France n'apporte qu'une partie de la réponse, qui ne peut être que transitoire, limitée. Face aux pôles mondiaux de consommation, les intérêts des différents États pourraient se rapprocher, mais avec des solutions qui ne seront pas neutres du point de vue de nos entreprises et de nos recettes budgétaires. Nous avons constaté ces derniers mois des divergences entre pays européens sur la taxation des Gafam. Certains pays d'Europe du Nord, par exemple, y sont farouchement opposés. Pensez-vous qu'il sera possible de parvenir à un mandat de négociation commun à l'ensemble des États membres de l'Union européenne ?

Le dernier sujet, majeur, est la répercussion du conflit entre Airbus et Boeing. L'OMC estime à 7,5 milliards d'euros les dommages subis par les États-Unis. En retour, ces derniers devraient augmenter leurs droits de douane sur le secteur de l'aéronautique, mais également sur d'autres produits, industriels et agricoles. Pouvez-vous nous donner davantage d'informations ?

M. Ladislas Poniowski. – Je souhaite vous poser plusieurs questions au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense et de son président, M. Christian Cambon.

Ce Conseil européen clôt la fin d'un cycle, avant l'entrée en fonction de la nouvelle Commission. La candidature française de Mme Sylvie Goulard est mal partie : à l'issue de son audition, tous les groupes politiques à l'exception du groupe *Renew Europe* ont voté contre son investiture. Une seconde chance lui a été offerte, mais elle a dû répondre à onze pages de questions, et elle passe en ce moment même une deuxième audition. Les coordinateurs des groupes politiques décideront donc de son sort aujourd'hui. Imaginez-vous qu'il puisse en aller, pour la candidature française, comme pour les candidats proposés par la Hongrie et la Roumanie, refusés par le Parlement européen ?

Nous aurions souhaité clore le feuilleton du Brexit, à quelques jours de l'échéance du 31 octobre 2019 qui devait être celle de la sortie du Royaume-Uni, avec un accord. Mais l'incertitude demeure et toutes les options sont encore sur la table. Celle d'un nouveau report paraît aujourd'hui la plus probable, les propositions du gouvernement de Boris Johnson étant totalement inacceptables en l'état. Est-ce aussi votre sentiment ? L'unité des 27 a été jusqu'à présent exemplaire. Y a-t-il un risque qu'elle se fracture, et notamment que Viktor Orbán mette son veto à un report ? Les Britanniques jouent au jeu dangereux du *blame game*, mais font-ils des propositions sérieuses ? Difficile de suivre les déclarations au jour le jour de M. Boris Johnson... Le gouvernement britannique a fait une partie du chemin en progressant sur l'idée d'un filet de sécurité. Il a en effet proposé un alignement réglementaire pour les échanges de biens entre l'Union européenne et l'Irlande du Nord. Mais le principe d'un consentement, renouvelable tous les quatre ans, du Parlement nord-irlandais, est un piège pour l'Union européenne. Les modalités des contrôles douaniers proposés restent floues et l'idée d'une tolérance particulière pour les petites entreprises pose une vraie question. C'est pourquoi la réaction de l'Union européenne à ces propositions ne pouvait être que mitigée. Notre commission pense qu'il aurait mieux valu revenir sur le « *mini backstop* » qui avait été proposé par Michel Barnier. Ce schéma signifie qu'il y aura bien une divergence réglementaire avec le reste du Royaume-Uni, et donc un risque de dumping fiscal, social et réglementaire. Vous l'avez souligné vous-même, madame la ministre, en dénonçant le risque d'un paradis fiscal à nos portes – et les Anglais évoquent Singapour. Comment ce risque est-il pris en compte dans la négociation des modalités du retrait et dans celle des relations futures ?

Les négociations sur l'élargissement avec la Serbie et le Monténégro suivent leur cours, mais je ne sais pas où nous en sommes des 32 étapes qu'il faut franchir. Pour autant, les progrès de ces pays sur la voie de la convergence sont-ils suffisants ? Dans une lettre ouverte datée du 3 octobre, les présidents Tusk, Sassoli et Juncker, ainsi que la présidente désignée Mme Ursula von der Leyen ont recommandé l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Quelle est la position du Gouvernement français ? Le Conseil européen de juin devait prendre une décision sur le fond, qui a été reportée à l'automne. Il faut s'attendre à ce que les futures présidences croate et allemande évoluent sur ce sujet. L'Union européenne est-elle vraiment en état de procéder à cet

élargissement ? La commission des Affaires étrangères en doute sérieusement. Ne risque-t-on pas de décevoir ces pays en leur proposant des échéances irréalistes ? Pour demeurer un pôle de stabilité, l'Union européenne doit d'abord songer à consolider son agenda stratégique et à se réformer et se refonder. C'est la priorité.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. – Merci de votre invitation à venir m'exprimer devant vous, comme j'en ai pris désormais l'habitude avant le Conseil européen – et je viendrai vous faire rapport après ce Conseil européen. Si ces sommets sont décisifs, ils sont aussi extrêmement intenses et donnent lieu à des discussions approfondies et complexes, qui doivent aboutir à un accord. Ce Conseil européen sera assez particulier, puisque c'est le dernier avec Jean-Claude Juncker ; Mme van der Leyen sera présente mais elle n'aura pas encore pris ses fonctions. Lors du prochain Conseil européen, M. Donald Tusk aura rendu son tablier, et M. Charles Michel prendra ses fonctions. C'est donc un moment charnière, à la fin d'une législature et au début d'un nouvel agenda stratégique défini par les chefs d'État et décliné dans les feuilles de mission des différents commissaires. En somme, c'est le premier Conseil européen d'une nouvelle ère. D'où un ordre du jour mêlant sujets d'actualité, comme le Brexit ou l'élargissement, et des dossiers stratégiques.

Sur le Brexit, il faut être clair. Pendant des mois, nous avons demandé au Royaume-Uni de nous faire des propositions. Le Parlement britannique s'est prononcé contre la présence dans l'Union européenne, contre l'accord de retrait négocié entre Mme Theresa May et l'Union des 27, et contre une extension du délai. Restait à comprendre ce que ce pays souhaitait en positif pour ouvrir de nouveau des négociations et parvenir à un accord, ce qui est dans l'intérêt absolu des Britanniques et des Européens – et notamment des Français. Il y a des centaines de milliers de Français et de Britanniques concernés parce qu'ils habitent de part et d'autre de la Manche. Et des millions d'entreprises et d'emplois dépendent des relations quotidiennes entre les deux blocs.

Le 2 octobre, M. Boris Johnson a fait des propositions. Leur simple existence est une étape importante ; à ce titre, elles sont bienvenues, car l'Union européenne avait besoin que le Royaume-Uni mette sur la table des choses concrètes. À ce jour, ces propositions ne permettent pas de respecter les trois principes que nous avons posés depuis le début de la négociation. Le premier est un absolu respect des accords de Belfast, dits du vendredi Saint, pour préserver la paix en Irlande. Il s'agit d'éviter de rétablir une frontière physique, d'abord pour la simple et bonne raison qu'elle serait très difficile à concevoir : il y a plus de routes entre l'Irlande du Nord et l'Irlande qu'entre l'Union européenne et l'intégralité de sa frontière Est extérieure ! Deuxième principe, la protection du marché intérieur, afin que nos entreprises et nos consommateurs aient accès à des produits qui respectent nos normes, ce qui suppose des contrôles. Le troisième principe est la loyauté future de nos relations. Un partenaire qui veut construire avec l'Union européenne une relation future acceptable doit accepter un jeu de concurrence loyale et équilibrée. Le Royaume-Uni est souverain, mais à partir du moment où il exporte des biens et des services vers l'Union européenne, cela doit se faire dans un cadre équilibré.

Nous n'avons pas à ce jour de compréhension claire du mécanisme de consentement proposé par M. Boris Johnson. Nous comprenons, d'un point de vue démocratique, pourquoi il avance l'idée que les Nord-Irlandais devraient accepter l'idée de rester dans l'Union réglementaire européenne. Mais les 27 ne veulent pas s'en remettre à un système qui les placerait dans l'incertitude tous les quatre ans : nos acteurs économiques ne peuvent pas voir le régime commercial dans lequel ils agissent ainsi remis périodiquement en cause !

Deuxième difficulté, nous ne comprenons pas très bien pourquoi créer un régime de contrôle différent pour les PME et pour les grandes entreprises : être une PME ne rend pas par définition plus vertueux... Pour protéger le marché intérieur, les règles doivent pouvoir s'appliquer à tous. La simplicité du mécanisme est importante pour tout le monde. Au fond, ce qui se joue, c'est l'instauration de garanties juridiques, économiques et politiques dans un système complexe en raison de la porosité géographique.

Nous souhaitons un accord. Les négociations ne sont pas terminées. M. Boris Johnson rencontre aujourd'hui son homologue irlandais, M. Steve Barclay, et mon homologue, ministre en charge du Brexit, rencontre M. Michel Barnier. La Task force 50, qui est l'équipe de la Commission consacrée à ce sujet, a des échanges plus que quotidiens avec les équipes britanniques. Nos diplomates reçoivent des comptes rendus extrêmement précis tous les deux jours ou tous les jours. Je le redis, nous souhaitons un accord. On prête trop souvent à la France le rôle de celui qui veut à tout prix en finir. Or, 5 millions de camions traversent chaque année le Channel, soit par bateau, soit par tunnel. Les premiers impactés, après les Irlandais, seront bel et bien les Français.

M. Simon Sutour. – Mieux vaut tard que jamais...

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Je n'ai pas changé de position sur le fait que la France souhaite un accord – mais nous ne voulons pas n'importe quel accord, et nous voulons un accord qui respecte les trois principes que j'ai rappelés.

Sur l'extension du délai, notre position est aussi très simple. Nous considérons que le temps ne dissout pas un problème compliqué si rien ne change. Bien sûr, la ratification peut prendre du temps, mais ce temps commence une fois qu'on a un accord politique. Une extension est donc envisageable si elle est justifiée, par exemple par un changement politique de nature à nous placer en face d'autres interlocuteurs. Si la demande d'extension n'est pas justifiée par des faits probants, il nous semble difficile d'en discuter à 27. Encore faut-il, d'ailleurs, que l'extension nous soit demandée, car l'Union européenne n'a pas le droit de prolonger elle-même la discussion.

Pour le budget 2021-2027, il y a des restes à liquider de près de 300 milliards d'euros. Cela explique le montant que le Royaume-Uni devra verser pour s'acquitter de ses engagements. En ce qui concerne l'année 2020, un plan de contingence extrêmement précis a été négocié par la Commission européenne en cas d'accord. S'il n'y a pas d'accord, il est essentiel que le Royaume-Uni tienne ses

engagements et verse l'intégralité de ce qui correspond aux politiques dont il a déjà bénéficié : il y a parfois un décalage entre le moment où l'on bénéficie d'une politique et le moment où l'on y contribue. Si le Royaume-Uni ne tient pas ses engagements, et que la France et d'autres doivent compenser le manque à gagner dans le budget européen, il y aurait un ressaut de plus d'un milliard d'euros de la contribution nationale française, ce qui est très significatif. La France s'oppose à ce que la proposition de la Commission puisse être appliquée. Celle-ci a en effet prévu que, si le Royaume-Uni ne paye pas son dû pour 2020, il y aurait 6 milliards d'euros de coupes dans les programmes européens et 6 milliards d'euros de contribution supplémentaire pour les États. C'est inacceptable : nous n'allons pas demander aux citoyens européens de payer les conséquences du fait que de l'argent qui est dû par le Royaume-Uni – c'est un engagement international – ne soit pas versé. Il ne s'agit, cela dit, que d'une question de trésorerie, puisque cet argent sera versé quoi qu'il arrive par le Royaume-Uni : M. Michel Barnier a déclaré très clairement que l'Union européenne et le Royaume-Uni ne s'engageront dans aucune discussion sur leur relation future si ces engagements ne sont pas tenus. Il ne s'agit pas de la facture du Brexit ni d'un chèque de compensation morale, mais bien de sommes dues pour des engagements passés.

Quant au coût macroéconomique, le *no deal* n'est qu'un moment, pendant lequel nous aurons perdu tout lien juridique avec la Grande-Bretagne. Le coût macroéconomique dépendra de la durée de ce moment. Mais aucun pays ne peut rester longtemps sans lien juridique avec ses voisins, et le besoin se ressentira très vite de part et d'autre de recréer un cadre d'échanges normalisé. Il est donc très difficile de chiffrer ce coût pour le moment.

Ce Conseil européen sera un moment important pour l'Union européenne. Il y aura une discussion sur la mise en œuvre de notre agenda stratégique, et notamment sur la cohérence entre l'agenda fixé par le Conseil européen, les priorités des commissaires et celles que nous portons : lutte contre le changement climatique, avec le Pacte vert européen, création du bouclier social, avec un salaire minimum juste dans chacun des pays de l'Union pour limiter à la fois le phénomène des travailleurs pauvres et le dumping social entre États membres, ou protection des frontières extérieures.

Nous aurons également un échange sur les questions industrielles et économiques. Aujourd'hui, la politique de concurrence considère des acteurs au sein d'un marché fermé, le marché européen. Or les biens circulent au niveau mondial, et la concurrence vient de bien plus loin. On doit donc pouvoir laisser émerger un acteur avec une grande part de marché en Europe mais qui est dans une position normale de concurrence au niveau mondial. Et le numérique change la définition de ce qu'est un oligopole ou un monopole. Mme Vestager a donné, pendant son audition, de nombreuses pistes intéressantes pour poursuivre son action. Il faut mettre en cohérence la lutte contre le changement climatique et la politique de concurrence, qu'il s'agisse de fret ferroviaire ou de soutien aux infrastructures énergétiques. Sur tous ces sujets, il faut une part d'investissement public pour lancer les activités qui ne sont pas rentables.

Sur le CFP, nous devons absolument repolitiser le débat, qui ne doit pas tourner à des considérations mathématiques, pour savoir s'il faut porter l'enveloppe budgétaire européenne à 1 % ou 1,11 % du PIB... Nous devons avant tout nous demander ce que nous voulons faire ensemble et quelles sont nos priorités. Par exemple, nous avons besoin d'une politique agricole non pas pour maintenir des subventions aux producteurs agricoles mais pour les aider à se transformer. Cette discussion est plus intéressante que de savoir si la PAC doit représenter 32, 34 ou 35 % du budget ! C'est pourquoi le président de la République essaie souvent de ramener le débat sur le terrain politique. Nous voulons d'abord consolider les priorités, débattre de critères, poser la question des ressources propres : quelles autres sources de financement du budget européen pourraient compléter la contribution financière des contribuables nationaux ? Y a-t-il des évolutions sur des sujets techniques comme le déflateur ? Le budget européen est construit avec une prévision d'inflation de 2 %. S'il y avait 2 % d'inflation en Europe, nous le saurions ! Allons-nous appeler des contributions nationales pour financer des besoins liés à des prévisions d'inflation peu réalistes ?

Nous avons aussi des demandes très fortes sur le verdissement de ce budget. Nos concitoyens ne comprendraient pas pourquoi nous fixons des objectifs ambitieux sur le climat sans nous donner les moyens financiers de les atteindre. Verdir, cela ne veut pas dire peindre en vert ! Cela signifie qu'il faut permettre aux agriculteurs d'investir vraiment dans la transition écologique. Et les territoires doivent être d'autant plus accompagnés qu'ils sont éloignés de la neutralité carbone. Nous voulons donc consacrer 40 % du prochain budget à la lutte contre le changement climatique, à la protection de la biodiversité et à la lutte contre la pollution, contre 28 % en 2014-2020.

Il faut se féliciter de ce qui s'est passé cette nuit : un accord a eu lieu lors de la réunion des ministres de l'Eurogroupe sur le budget de la zone euro. Un montant dédié sera négocié dans le cadre du CFP. Nous devons encore préciser les modalités du financement, avec la possibilité d'affecter des ressources des États membres et des ressources propres. Il faut de la flexibilité sur les ressources que chaque État-membre voudra allouer à cette ligne. Un accord intergouvernemental est pour nous la seule possibilité d'avoir une gouvernance à 19. Il reste des questions sur le montant et l'objectif, mais nous avons une ligne rouge, c'est qu'il est essentiel que nous puissions discuter de ce budget à 19. Il serait baroque que son montant, son usage et ses objectifs soient fixés par des pays qui ne sont ni des bénéficiaires, ni des contributeurs à cette ligne.

Sur l'élargissement, nous connaissons l'aspiration européenne des pays candidats. En 2003, l'Union européenne a reconnu le fait que ces pays, par leur histoire et leur géographie, et par leurs aspirations, avaient une perspective européenne. Mais nous posons deux critères. D'abord quand nous fixons des conditions, il convient qu'elles soient remplies. Nous avons demandé à la Macédoine du Nord plusieurs réformes sur l'organisation de sa justice. L'accord de Prespa entre la Grèce et la Macédoine du Nord a constitué une avancée. Un accord est aussi intervenu avec la Bulgarie. Ensuite, nous avons des questions sur la procédure de négociation elle-même : le processus est-il crédible, créé-t-il un climat de confiance entre les parties ? Comme la procédure n'est pas réversible, les

discussions se concentrent en amont. C'est paradoxal. Les négociations ne sont d'ailleurs pas efficaces car les pays qui ont ouvert une procédure d'adhésion continuent de subir un exode massif de leur jeunesse. Est-ce pertinent de mener, pendant quinze ans, des négociations complexes, dont la technicité les rend incompréhensibles pour les citoyens, alors que les ressortissants des pays concernés continuent de partir ? Quels pays rejoindront l'Union européenne : des pays vidés de leurs substance économique, culturelle ? Ce n'est pas souhaitable. C'est pourquoi la France a une position claire. Les critères posés doivent être respectés, et, comme le processus de négociation est complexe et inefficace, il sera nécessaire, avant d'envisager des négociations d'adhésion, que l'Europe ait procédé à des changements pour être capable de s'organiser et de fonctionner efficacement.

Sur la fiscalité du numérique, tous les pays européens participent aux négociations sous l'égide de l'OCDE et aucun ne bloque la négociation. Cela constitue déjà en soi une avancée car l'unanimité ne régnait pas au niveau européen.

En ce qui concerne le contentieux entre Airbus et Boeing, un conseil des ministres franco-allemand sera organisé mercredi à Toulouse, auxquels assisteront le président de la République et la Chancelière allemande, Mme Merkel. Au-delà de la dimension symbolique forte, cela permet de rappeler qu'Airbus est une société franco-allemande, et que nous devons la soutenir. Nous ne cherchons pas l'escalade. Une guerre commerciale n'est pas souhaitable, les avionneurs chinois en seraient d'ailleurs les seuls bénéficiaires. Mais nous ne sommes pas naïfs non plus. L'Union européenne a déjà préparé une liste de produits qu'elle pourrait taxer si le conflit persiste.

Sylvie Goulard est entendue en ce moment par les commissions du Parlement européen. Je n'ai pas de commentaire juridique à faire. Je note juste que la commission des affaires juridiques du Parlement européen a examiné les dossiers des candidats à la Commission européenne pour détecter d'éventuels conflits d'intérêts. Deux candidatures ont été rejetées dès cette étape, ce qui n'a pas été le cas de celle de Sylvie Goulard. Ce sujet a donc déjà été réglé. Les discussions en cours devraient donc porter sur le fond et les compétences. L'industrie, la défense, le marché intérieur sont au cœur de la construction européenne. Je regrette que les questions qui lui sont posées portent sur des sujets qui ont déjà été tranchés.

M. Ladislas Poniatowski. – Que dirait le Gouvernement si les parlementaires européens souhaitaient réduire son portefeuille ?

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Il appartient à la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, et à nul autre, d'attribuer les portefeuilles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Vous avez souhaité une proposition commune en matière de fiscalité du numérique. Or la France s'apprête à taxer le kérosène de manière unilatérale. Est-ce judicieux d'avancer de manière isolée ? On comprendrait aussi mieux si la recette était consacrée au financement de la transition écologique, à la recherche pour

développer des carburants verts, et non à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

M. Claude Kern. – L'ordre du jour du Conseil européen sera chargé. Les dirigeants européens discuteront du cadre financier pluriannuel, qui ne détermine rien de moins que l'évolution du budget communautaire pour les cinq années à venir ; du programme stratégique élaboré pour le cycle institutionnel qui s'ouvre, en présence de la nouvelle présidente de la Commission européenne, Mme von der Leyen ; des enjeux climatiques, notamment en vue de la prochaine Conférence de Santiago du Chili, en décembre ; et enfin du Brexit. Or, nous le savons bien, c'est bien ce dernier sujet qui occupera l'ensemble du champ politique et médiatique, au détriment de l'action globale de l'UE et de sa visibilité auprès des citoyens.

Nous voilà donc collectivement soumis aux conséquences d'une décision que nous n'avons pas prise, pris en otages par les dysfonctionnements de la vie politique britannique. Nul doute que l'image d'une Europe paralysée par des dissensions internes et éloignée des préoccupations quotidiennes pourra à nouveau être brandie par les opposants au projet européen.

Or cette situation intervient alors que l'Union européenne fait face à des défis d'une ampleur inédite depuis sa création aussi bien externes – crise climatique, afflux de réfugiés, guerre commerciale –, qu'internes – l'enracinement populiste ou les problèmes de dettes souveraines. Les réponses que nous apporterons à ces enjeux détermineront la vie de nos concitoyens européens pour les décennies à venir. Nous ne pouvons pas nous permettre de nous laisser détourner de notre action par le seul Brexit. D'ailleurs, les responsables européens ont déjà indiqué, lors du Conseil européen des 22 et 23 mars, qu'il appartient aux dirigeants britanniques et à eux seuls de déterminer ce qu'ils souhaitent exactement. C'est une bonne chose, car nous ne saurions, nous « continentaux », être tenus responsables d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord. La stratégie électoraliste de Boris Johnson visant à reporter sur nos épaules la responsabilité d'un *no deal* ne doit pas être tolérée.

Je joindrai la parole aux actes, et axerai le reste de mon intervention sur un sujet autre que le Brexit. Alors que les manifestations dénonçant l'inaction climatique se multiplient, que la jeunesse place cet enjeu au premier rang de ses préoccupations, nous nous devons d'apporter des réponses concrètes et efficaces pour lutter contre le changement climatique. Comment dès lors comprendre l'obstination des autorités de l'Union à poursuivre les démarches en vue de la ratification du Mercosur ? Cet accord commercial paraît en effet incompatible avec les exigences environnementales auxquelles nous devons souscrire. En outre, ce traité contribuera aussi à la dégradation de l'état sanitaire des biens consommés en Europe, tout en créant une concurrence déloyale pour nos agriculteurs.

Je tiens donc à saluer le refus du président de la République de ratifier ce traité, en l'état actuel des choses, à cause du non-respect manifeste par M. Jair Bolsonaro des engagements environnementaux du Brésil. En effet, si jusqu'à maintenant le projet de traité était présenté par les négociateurs européens comme

une opportunité pour « arrimer » le Brésil à l'Accord de Paris, force est de constater qu'il n'en a rien été pour l'instant. Si le Président français est pour le moment le seul dirigeant européen à tenir cette ligne, le Conseil européen de la semaine prochaine ne saurait faire l'impasse sur ce sujet. Nous comptons sur votre écoute, madame la ministre, pour relayer nos préoccupations, et vous pourrez compter sur notre vigilance à ce sujet.

M. André Gattolin. – Pour une fois, les enjeux du débat sont très clairs. On peut certes railler, comme notre rapporteur général, la sempiternelle réunion de la dernière chance, malgré tout quelques sujets stratégiques se dégagent. Le cadre financier pluriannuel 2021-2027, tout d'abord : espérons que les 27 États membres dépasseront les logiques comptables et se montreront aussi unis qu'ils l'ont été jusqu'à présent dans les négociations sur le Brexit. Le cadre stratégique, ensuite. À cet égard, la procédure est originale car le Conseil européen n'a pas de compétence législative mais la démarche s'inscrit dans le prolongement des élections européennes et de la constitution de la nouvelle Commission. Des négociations sont en cours entre les formations majoritaires au Parlement européen pour fixer les grandes lignes qui orienteront le travail de la Commission. Le troisième sujet est le Brexit. Chacun se demande ce qu'il adviendra le 31 octobre. Trois scénarios sont envisageables : une sortie sans accord, une sortie négociée ou bien un report ; dans ce cas, la ministre nous a expliqué que, pour la France, un report n'était envisageable que si un accord préalable était signé.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Il faut une justification politique forte.

M. André Gattolin. – Or on a le sentiment qu'aucune décision définitive ne sortira du Conseil européen. Le 17 octobre au matin, la question du Brexit sera discutée à 27, puis le reste de la journée, ainsi que celle du 18 octobre, seront consacrés à l'examen des autres questions plus générales. Il est clair que Boris Johnson a fait du samedi 19 octobre une date clef dans sa bataille puisqu'il a convoqué le Parlement britannique à cette date. Celui-ci a voté une loi obligeant le gouvernement à demander un report si aucun accord n'est trouvé. L'idée de Boris Johnson est de revenir sur ce texte en demandant la permission de réaliser un *no deal*. Les députés travaillistes qui ne sont pas très favorables à l'Europe pourraient se joindre aux députés nord-irlandais et à la majorité conservatrice pour le soutenir. Une bataille rangée s'annonce ; il n'est pas certain que Boris Johnson obtienne une majorité mais on constate que l'opinion est lasse et en vient à souhaiter une issue, quelle qu'elle soit. Le gouvernement britannique a publié un document pour montrer qu'il était prêt en cas de *no deal*. Pour simplifier, il baissera fortement les droits de douane et espère répondre ainsi les problèmes des entreprises. Même s'il ne nous appartient pas de juger l'état de préparation britannique, on a toutefois l'impression qu'outre-Manche, rien n'a été préparé. Il suffit de voir la fébrilité sur le marché des changes et l'évolution du cours de la livre, à la suite de la divulgation du contenu d'une conversation entre Boris Johnson et Madame Merkel, pour s'en convaincre. Comme si les milieux économiques et financiers n'avaient pas anticipé l'hypothèse d'une sortie sans accord. Denis MacShane, ancien ministre des affaires européennes de Tony Blair, fait le parallèle avec l'Angleterre de juin 1940 qui était restée persuadée, jusqu'à l'arrivée des *panzers* à Dunkerque et les premiers

bombardements en juillet sur Coventry et Londres, que la guerre concernait le continent et non l'Angleterre. De même, on a l'impression aujourd'hui que les Anglais sont désormais pressés de trouver une issue politique pour en finir, quitte à accepter un *no deal*, mais que la question économique n'est pas envisagée, au-delà de la question du filet de sécurité (« *backstop* »). Quel est votre sentiment concernant l'état de préparation de l'économie britannique ? Va-t-on vers une catastrophe ? Ne risque-t-on pas d'être accusés d'avoir abandonné ce pays, en dépit de son irresponsabilité ?

M. André Reichardt. – Le prochain Conseil européen sera particulièrement important. Au travers des discussions sur le cadre financier pluriannuel et sur l'agenda stratégique, c'est la trajectoire de l'Union européenne pour les années à venir que les chefs d'État et de gouvernement devront préciser. Le Brexit, dont les rebondissements ont porté ces dernières semaines la démocratie britannique à son point d'ébullition, devrait une nouvelle fois perturber l'ordre du jour. Face à un interlocuteur qui menace désormais l'Europe de *dumping*, et dont on a du mal à savoir s'il souhaite véritablement un accord ou s'il cherche davantage à s'adresser à son opinion publique, les 27 devront conserver l'unité qu'ils ont jusqu'ici su afficher. Ils ne devront pas reculer, malgré le *blame game* auxquels ne manqueront pas de se livrer Boris Johnson et les eurosceptiques de tous bords en cas de rejet de la tortueuse proposition faite récemment par Londres. Si cette issue négative devait se confirmer, pour peu que Boris Johnson renonce à provoquer un nouveau scandale constitutionnel en s'affranchissant de la loi anti-*no deal*, le scénario d'un nouveau report du Brexit, assorti d'élections générales anticipées, prendrait sans doute le pas sur celui d'une sortie sans accord qui n'est, au fond, souhaitée par personne. Madame la ministre, vous nous avez dit que la position de la France était de rechercher un accord et que vous étiez d'accord avec un nouveau report à condition qu'il soit assorti d'une « justification politique ». Pourriez-vous nous préciser ce que vous entendez par cette expression ?

L'agenda stratégique adopté au mois de juin par le Conseil européen constitue un réel motif de satisfaction et de nombreux thèmes répondent aux attentes exprimées lors des dernières élections européennes. Je pense notamment à l'accent mis sur l'indispensable protection des citoyens et du territoire européen face aux menaces sécuritaires et à la pression migratoire, à la mise en place, enfin, d'une politique industrielle robuste, d'une politique commerciale plus protectrice et plus offensive, et d'une Europe mieux-disante sur le plan social. Je pense enfin aux réponses fortes que l'UE se doit d'apporter aux enjeux de la révolution numérique et du changement climatique. Mais après avoir énoncé ces grands principes, il convient désormais de les traduire en programmes d'actions concrets. Mme Ursula von der Leyen a commencé à le faire le 16 juillet avec sa présentation des orientations politiques de la future Commission.

J'en viens à la politique en matière d'asile et de migrations. Au-delà de la polémique excessive suscitée par l'intitulé du portefeuille confié à M. Margaritis Schinas consacré à « la protection du mode de vie européen », de nombreuses incertitudes demeurent sur ce dossier fondamental. La présidente de la Commission s'est engagée à relancer des négociations sur le règlement Dublin pour « adopter une nouvelle approche pour la répartition de la charge migratoire » et « trouver de

nouvelles formes de solidarité entre États membres ». Faut-il voir dans cette affirmation le maintien de la proposition de la Commission visant à institutionnaliser un mécanisme de répartition obligatoire des migrants en cas de crise ? ou faut-il, au contraire, la considérer comme une ouverture en direction des pays du groupe de Visegrad qui préfèrent une forme de solidarité alternative, c'est-à-dire une solidarité matérielle et financière accrue à la place d'une obligation de relocalisation des migrants ? En tout cas, menacer ces pays d'une exclusion de l'espace Schengen, s'il ne changent pas de position, comme le fait désormais régulièrement le président de la République, semble vain et représente une bien mauvaise manière de parvenir à un consensus sur cette question épineuse. Pourriez-vous nous donner davantage de précisions sur le mécanisme annoncé en septembre à La Valette par la France, l'Allemagne, l'Italie et Malte, pour répartir entre les États volontaires, les demandeurs d'asile secourus en Méditerranée ? J'observe aussi que Mme Ursula von der Leyen n'a pas fait mention, dans ses orientations politiques, de plateformes régionales de débarquement ni de centres contrôlés. Où en est-on à ce sujet ?

Alors que la pression migratoire s'intensifie à nouveau sur les îles grecques et que M. Erdogan menace l'Europe de submersion migratoire si son pays n'obtient pas davantage de subsides, nous ne pouvons que soutenir la Commission dans son souhait d'atteindre en 2024, plutôt qu'en 2027, l'objectif des 10 000 garde-frontières permanents. Nous devons en effet intensifier encore nos efforts communs pour mieux contrôler nos frontières extérieures et organiser une politique de retour plus efficace.

Concernant enfin le cadre financier pluriannuel, le Conseil européen devrait se pencher sur une première proposition de compromis chiffré avec l'espoir de parvenir à un accord d'ici à la fin de l'année. Cette échéance vous paraît-elle réaliste ? L'adoption tardive du précédent CFP avait provoqué des retards dans la mise en œuvre des programmes.

Qu'en est-il du plafond ? La Commission propose de le fixer à 1,1 % du RNB. Le Parlement européen souhaiterait le porter à 1,3 % tandis que plusieurs contributeurs nets veulent le limiter à 1 %. Ce chiffre symbolise le degré d'ambition des États membres pour l'Europe. Il permettra également de mesurer la capacité de l'Union à faire face aux conséquences du Brexit, et à financer les investissements d'avenir et les nouvelles priorités politiques – notamment le nouveau fonds en faveur d'une transition écologique annoncé par Mme von der Leyen. Un accord sur le montant global du CFP est-il envisageable la semaine prochaine ?

M. Simon Sutour. – Lors du prochain Conseil européen, nous devrions connaître la composition définitive de la Commission. Je fais partie de ceux qui regrettent qu'elle ne soit pas présidée par le président du parti majoritaire au Parlement européen, en application du système du *Spitzenkandidat*, plus démocratique. Résultat, Mme von der Leyen a été élue avec une majorité de neuf voix seulement. Je n'épiloguerai pas non plus sur le chemin de croix de la candidate française, Mme Goulard : même si elle se voit finalement désignée, sa crédibilité sera entamée, et son portefeuille sans doute restreint.

Une absence d'accord sur le Brexit aura des conséquences graves pour le Royaume-Uni, bien sûr, mais aussi pour les pays de l'Union européenne, et tout particulièrement pour la France, pays frontalier du Royaume-Uni, avec qui nous réalisons un excédent commercial de douze milliards d'euros – on l'oublie souvent. Il ne suffit donc pas d'affirmer péremptoirement que nous sommes prêts, de se féliciter que l'Union européenne soit restée unie. Nous devons faire preuve d'un peu plus de pragmatisme, mais il me semble percevoir dans vos propos, madame la ministre, une très légère évolution en la matière.

En ce qui concerne les relations entre l'Union européenne et la Russie, nous soutenons la position plus pragmatique du président de la République. Le Sénat avait voté, à une écrasante majorité, une résolution, dont j'étais rapporteur avec mon ancien collègue M. Pozzo di Borgo, en faveur de la levée des sanctions à mesure que les accords de Minsk étaient mis en œuvre. Le processus reprend et nous ne pouvons que nous en féliciter.

Le Conseil européen devrait aussi reprendre les négociations sur le budget de l'Union européenne pour la période 2021-2027, vraisemblablement sur la base du projet présenté par la Commission Juncker, avec une forte diminution du budget européen, à cause de l'absence de volonté des États membres d'augmenter leur contribution, et *in fine* une forte baisse des crédits alloués à la politique de cohésion et à la PAC. La Commission avait déjà proposé début mai de réduire d'environ 7 % le budget global de la politique de cohésion pour tenir compte de la perte de la contribution britannique à partir de 2021. Cependant il est un peu facile d'attribuer la responsabilité des coupes budgétaires au Brexit, et de présenter les chiffres globalement. J'ai l'impression que l'on veut nous *mascarer* comme on dit en occitan. Les chiffres restent les chiffres. Le budget de la politique de cohésion, qui s'élève aujourd'hui à 352 milliards d'euros, devrait baisser de 50 milliards d'euros, mais seuls 11 milliards sont effectivement liés à la disparition de la contribution britannique. C'est inacceptable. D'où mon cri d'alarme. Cette politique est majeure pour notre pays et nous ne pouvons pas nous résigner, avec un silence complice, à sa diminution, car ce sont nos territoires qui en pâtiront.

Concernant les modalités d'attribution et de gestion des fonds européens par notre pays, pourquoi le Gouvernement ne s'inspire-t-il pas des conclusions de l'excellent rapport de notre mission d'information présidée par Laurence Harribey et dont la rapporteure était Colette Mélot ? Nous devons défendre le budget de la politique de cohésion, essentiel pour le développement des territoires les plus fragiles. Nous ne sommes pas isolés car de nombreux pays européens s'opposent à ces coupes qui visent aussi la politique agricole commune (PAC). La présidence finlandaise veut s'emparer de ce sujet. Nous soutenons l'action de M. Didier Guillaume pour faire en sorte que notre pays continue de bénéficier d'une enveloppe inchangée au titre de la PAC. La France n'est pas isolée : la question de la transition de l'agriculture vers un modèle plus qualitatif, plus durable, respectueux de l'environnement reçoit partout des échos favorables.

J'espère que le Conseil européen donnera son accord à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord. Il s'agit de tenir l'engagement pris auprès des pays de l'ex-Yougoslavie et de garantir la paix au cœur de l'Europe.

La Macédoine du Nord a fait les efforts nécessaires, en faisant notamment des concessions sur son nom pour trouver un accord avec la Grèce.

Un mot enfin sur l'offensive de la Turquie en Syrie. On accepte de ce pays ce que l'on n'accepterait de nul autre. Malheureusement, la raison du plus fort semble l'emporter. Les réponses de M. Lemoyne à nos questions étaient convenues. S'agissant des Kurdes et de la Syrie, nous souhaitons désormais des actes et non plus des larmes de crocodile.

Mme Colette Mélot. – Ce Conseil européen sera symbolique, puisqu'il aura lieu à quelques jours de la sortie présumée du Royaume-Uni de l'Union européenne. La perspective d'un Brexit sans accord n'a jamais été aussi forte et la tension est palpable, comme l'illustrent les récents *tweets* sur le sujet de Donald Tusk. Beaucoup partagent ses interrogations sur l'avenir de la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, et sur l'objectif véritable du gouvernement britannique, dont les dernières propositions, notamment concernant la frontière irlandaise, ne sont pas satisfaisantes. La probabilité d'un échec lors du prochain Conseil européen est grande. Il faut, toutefois, saluer l'immense travail fourni par les équipes de Michel Barnier, depuis de longs mois.

Mais, c'est un fait, apparemment inéluctable, nous nous dirigeons vers une sortie sans accord. Un Brexit dur serait pourtant dévastateur, tant pour le peuple britannique que pour les peuples européens dans leur ensemble, avec des conséquences considérables sur les plans économique, industriel, politique mais aussi humain. Les pays européens s'y préparent depuis des mois, la France en particulier. Mais l'issue reste, quoi qu'il arrive, incertaine.

Cette situation n'a, malheureusement, que trop duré. Il est temps que l'Union se concentre sur son avenir et fixe ses priorités pour les cinq années qui viennent. Tel sera l'objet de ce Conseil européen. Nous espérons que les échanges sur le cadre financier seront constructifs, avec des éléments détaillés et chiffrés. Cela donnera le ton de l'issue des négociations, lancées déjà depuis plus d'une année et demie, et de l'accord à prévoir.

L'Europe doit se donner les moyens de ses ambitions avec cohérence, mais, dans un contexte de Brexit probable, elle doit également préserver ses politiques historiques en consacrant les moyens nécessaires à leur action et en les organisant de manière à gagner en efficacité. Sur ce point, je voudrais attirer votre attention sur les fonds structurels européens qui représenteront un tiers du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027. La mission d'information, dont j'étais rapporteure, vient de publier son rapport qui plaide pour une mobilisation plus ambitieuse des fonds européens au service des territoires. Ce rapport alerte sur la situation actuelle et fait plusieurs recommandations et propositions. Il constate qu'il n'y a pas eu de sous-exécution mais plutôt des difficultés d'ingénierie dans le montage des dossiers. Nous plaidons pour une simplification des procédures. Une clarification est aussi nécessaire pour parvenir à une répartition des compétences efficace entre l'État et les régions, et pour associer davantage les autres collectivités afin de répondre aux spécificités de nos territoires.

Madame la ministre, pouvez-vous nous assurer que lors des échanges de vues du Conseil européen des prochains jours, les États membres garderont comme objectifs un cadre financier pluriannuel équilibré et réorganisé de manière à gagner en efficacité et à répondre aux objectifs cruciaux des prochaines années ?

La future Commission européenne présentera les priorités de la nouvelle mandature. Déjà les grandes lignes ont été esquissées avec deux axes dominants : le changement climatique et le numérique. Les deux commissaires en charge de ces sujets nous ont rassurés, lors de leur audition, quant à leurs visions et leur calendrier. Les priorités de la prochaine Commission sont claires et je les partage : la protection des citoyens européens et de leurs libertés ; la promotion de l'Europe et de son modèle au niveau international ; le maintien d'une Europe économiquement solide et dynamique ; et, enfin l'émergence d'une Europe plus verte, respectueuse de l'environnement, juste et sociale.

Les institutions européennes dans leur ensemble doivent se mettre en ordre de marche avec comme chef d'orchestre la Commission européenne épaulée par le Parlement. Les États membres également, de concert avec leurs territoires, seront mis à contribution. Chacun devra s'adapter et jouer son propre rôle de manière efficace. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité en seront le moteur.

L'Europe est en proie à des déséquilibres à la fois internes, qu'elle doit vite résoudre, et externes. Son rôle dans le monde doit se concrétiser. L'Europe est chef de file sur nombre de sujets primordiaux à l'international et doit faire entendre sa voix pour un monde plus apaisé. Le changement climatique représente un exemple du rôle d'impulsion concret que l'Europe accepte progressivement de jouer. Le président du Conseil européen l'a rappelé à la fin du mois de septembre à New York, lors du sommet Action Climat de l'Organisation des Nations unies (ONU) : l'Union européenne doit s'affirmer comme leader et comme exemple sur cette problématique.

Enfin, les citoyens méritent que les défis auxquels l'Europe fait face soient relevés ; ils méritent une Europe en accord avec elle-même, active, équitable et proche de ses peuples. Construisons l'avenir de notre jeunesse en bâtissant son rêve d'Europe réelle pour les cinq ans à venir ! Il faut rapprocher l'Europe des citoyens, car nous ne pourrions réussir sans elle. Quelles initiatives concrètes la France compte-t-elle prendre lors du prochain Conseil européen pour contribuer à la refondation de l'Europe, qui doit assurer une protection dans un monde de plus en plus instable ?

M. Pierre Laurent. – Je souhaite évoquer, s'agissant du Brexit, les incertitudes pesant sur le secteur de la pêche, lequel, en cas de *no deal*, serait touché durement alors qu'il se trouve déjà dans la tourmente. Le 1^{er} novembre, son inquiétude pourrait se transformer en colère... Sommes-nous prêts à mettre en place un dispositif de soutien concret pendant la période nécessaire à la négociation d'un nouvel accord sur la pêche ?

Concernant le cadre financier pluriannuel, vous avez souhaité que le débat ne se limite pas aux chiffres. Pourtant, le sujet du développement social me semble absent du projet budgétaire européen dont l'inflexion consiste à réduire les fonds de cohésion et, peut-être, la PAC, au profit de la politique de défense et de la sécurité aux frontières. Nous nous éloignons de l'exigence d'égalité que devrait porter l'Europe, alors que le décrochage social des populations se trouve au cœur de la crise de confiance envers l'Union européenne qu'illustrent le succès de l'extrême droite dans les *Länder* de l'Est de l'Allemagne, la crise politique en Italie et le Brexit. Nous ne tenons nullement compte des alertes qui se multiplient depuis plusieurs années ! Je ne constate pas de volonté de réorientation sociale sérieuse du projet européen. Quand allons-nous prendre la mesure de la question sociale en Europe ?

J'évoquerai également la Macédoine du Nord, dont vous avez confirmé le caractère lointain de l'adhésion à l'Union européenne. Nous nous prononcerons prochainement sur son entrée dans l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ; le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) s'y opposera. Pourquoi intégrer les pays des Balkans à l'OTAN, satisfaisant ainsi aux exigences anciennes des États-Unis d'extension de la ligne de front, avec la Russie alors qu'avec la Turquie ils s'opposent à l'Europe sur le Moyen-Orient, sans leur proposer d'adhérer à l'espace politique européen ?

Enfin, l'annonce, par Ursula von der Leyen, de la création d'un commissaire au mode de vie européen a suscité des réactions indignées. Cette formulation sera-t-elle *in fine* retenue ? Quelle est, à cet égard, la position de la France ? Si une telle dénomination venait à être maintenue, elle constituerait une honte pour l'Europe.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – La France condamne fermement l'offensive turque au Nord de la Syrie et l'Union européenne a appelé à un cessez-le-feu immédiat. Des civils se trouvent en péril et le processus politique interne syrien risque d'être fragilisé. La résolution 2254 du conseil de sécurité de l'ONU, comme la réflexion initiée en 2012 à Genève, indiquent que seul le cadre multilatéral peut efficacement assurer la sécurité de la Turquie et la stabilité de la Syrie. Jean-Claude Juncker a été très ferme : les Européens ne contribueront pas au retour de réfugiés dans une zone instable. L'offensive turque fait actuellement l'objet de discussions à l'ONU ; elle sera également abordée lors du prochain Conseil européen. Nous devons nous montrer clairs quant à notre soutien à ceux qui ont combattu pour nous et qui contribuent à assurer la sécurité dans une zone encore fragile.

M. Jean Bizet, président. – Chacun appréciera votre déclaration. Il semble inadmissible d'envisager l'intégration de la Turquie, alors qu'elle occupe en partie, à Chypre, le territoire d'un État membre. L'Europe ne peut plus poursuivre dans cette voie !

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Soyons clairs : les négociations en vue d'une éventuelle adhésion de la Turquie n'ont pas lieu et aucune perspective ouverte n'existe.

Vous m'avez interrogée, monsieur le rapporteur général, sur le kérosène. Nous avons un débat sur la stratégie de mise en œuvre du plan de lutte contre le changement climatique. En investissant notamment dans des infrastructures plus modernes, en particulier de mobilité dite non carbonée, nous contribuons à la transition écologique. Au niveau européen, le débat est également nourri entre les ministres des transports concernant le secteur aérien et sa contribution à la lutte contre le changement climatique, avec notamment une réflexion sur l'investissement à consentir pour renouveler les flottes qui survolent l'espace aérien européen, sur les alternatives aux carburants fossiles et sur des appareils sans émission de biogaz et à l'hydrogène. Nous devons accélérer la recherche et renforcer le système d'échange de quotas d'émission de dioxyde de carbone, ou *Emission Trading Scheme* (ETS), pour le rendre plus opérationnel. Il s'agit de disposer d'un système de taxation qui réduise les émissions au niveau européen, y compris dans le secteur du transport aérien, sans exclure d'autres approches, comme la fiscalité, à condition qu'elles soient concertées entre les États membres. Le Danemark et les Pays-Bas défendent un principe de pollueur payeur, qui pourrait converger avec l'approche partagée par la France, l'Allemagne, la Suède et le Luxembourg. Par ailleurs, je vous confirme qu'une ligne budgétaire indépendante relative à la zone euro sera négociée parallèlement au cadre financier pluriannuel.

Vous avez évoqué, monsieur Kern, les perspectives climatiques. Budgétairement, l'Europe dispose d'un double levier pour mettre en œuvre une politique environnementale : des dépenses destinées à la lutte contre le réchauffement climatique, *via* le verdissement, et des ressources poursuivant le même objectif – taxe sur le plastique non recyclé, mécanisme d'inclusion carbone correspondant à une taxe carbone aux frontières sur des produits comme l'aluminium, l'acier ou le ciment. La France et l'Allemagne travaillent activement à la création d'un tel dispositif, afin d'introduire le carbone dans les tarifs douaniers. Le système ETS pourrait également générer des ressources.

Je ne connais pas tout, monsieur Gattolin, des intentions britanniques dans le cadre du Brexit. La France a mis en place des dispositifs pour la gestion des ports et des flux, mais il n'est pas certain qu'ils existent de l'autre côté de la Manche. Malgré les déclarations antérieures de Theresa May pour la période allant jusqu'à la fin de l'année 2020, le flou demeure quant au régime de circulation des personnes. Le ministre de l'intérieur britannique a récemment fait état de procédures différenciées pour les Européens vivant au Royaume-Uni. Nous avons, pour notre part, travaillé à un système simple pour que les Britanniques demeurant en France puissent poursuivre leur activité, y compris comme fonctionnaires, notamment professeurs.

Monsieur Reichardt, l'extension du délai de mise en œuvre effective du Brexit n'a aucun caractère automatique. Si le Royaume-Uni venait à le demander, les chefs d'État européens en discuteront. L'extension peut être justifiée lorsqu'un accord politique nécessite une ratification, en cas d'élection ou de nouveau référendum. Les positions divergent hélas entre l'opinion britannique, le Parlement et le Gouvernement.

S'agissant de la politique d'asile et d'immigration, que vous avez également abordée, j'ai détaillé nos perspectives de travail lors du débat en séance publique. Nous poursuivons d'abord un objectif humanitaire et sanitaire en application de l'accord de La Valette. Au côté de l'Italie, de l'Allemagne, de la France et de Malte, une dizaine de pays européens est prête à accueillir des réfugiés. Depuis le mois de juin 2018, la France a recueilli 600 personnes et l'Allemagne 300, tandis que plus de 2 000 migrants ont péri en mer. Nous sommes loin d'une filière d'immigration comme d'aucuns le dénoncent ! Nous travaillons également en amont dans les *hotspots*, avec le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) et l'Office international des migrations. La France s'est engagée à accueillir 10 000 personnes en demande de protection, en lien avec le HCR qui gère les camps de réfugiés et les identifie comme tels. Elles arrivent en avion, ce qui facilite leur accueil. L'engagement français a déjà été rempli pour 8 000 réfugiés. L'immigration ne pose un problème que lorsque nous sommes en incapacité de nous organiser. La France porte, au niveau européen, la question humanitaire du plein respect du droit d'asile qui fait honneur à la Constitution.

Le respect des accords de Schengen et le contrôle de nos frontières extérieures constituent un autre sujet. L'Europe a renforcé la liberté de circulation du sein de l'espace Schengen, sans améliorer les contrôles à l'entrée. Nous devons nous montrer plus clairs vis-à-vis des passeurs et des trafiquants. Ursula von der Leyen propose, à cet effet, un pacte asile et immigration. La législation européenne, avec sept textes différents, peut sembler complexe et incohérente et susciter une défiance réciproque entre États membres. La présidente de la Commission européenne souhaite établir un accord politique sur ces sujets, préalablement à sa traduction législative : les textes européens n'entreront en vigueur que lorsqu'ils seront votés par tous les États membres.

Madame Mélot, les fonds européens représentent, pour la France, un sujet majeur. S'agissant des fonds de cohésion, nous soutenons le maintien de la catégorie des régions de transition. À cette condition, les fonds étant stabilisés en valeur, les régions françaises demeureront dans une situation favorable. Le travail du Sénat sur la sous-utilisation des fonds européens est important car, si les élus locaux n'arrivent pas à dépenser les sommes dédiées, la crédibilité de la France dans la négociation du budget de la politique européenne de cohésion en pâtit. J'ai observé, lors de mes déplacements, de grandes disparités dans la consommation des fonds européens selon les territoires. Les procédures administratives permettant le versement des fonds apparaissent, en France, fort compliquées et le régime de gestion et de contrôle particulièrement lourd, par rapport aux autres États membres. Il convient donc de simplifier nos dispositifs, notamment lorsque le projet est considéré comme d'intérêt général. À titre d'illustration, les missions locales peuvent bénéficier du Fonds social européen (FSE), mais la complexité des procédures rend les versements moins systématiques en France qu'en Belgique. Il ne faut pas décourager les acteurs. Pour ma part, je ne peux négocier à Bruxelles un budget ambitieux pour la France si les enveloppes de certains programmes ne sont pas dépensées. Aidez-nous à identifier dans les territoires les démarches aberrantes pour améliorer le fonctionnement des procédures dans la perspective du budget 2021-2027. Il en va de l'efficacité du budget européen et de la crédibilité de l'Europe auprès de nos concitoyens.

Monsieur Sutour, la France ne soutient le système des *Spitzenkandidaten* qu'à la condition que les listes électorales soient élaborées, partiellement au moins, à l'échelle européenne. S'agissant du Brexit, je rappelle que je défends depuis six mois, un accord et je garde espoir...

Présidence de M. Simon Sutour, vice-président

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Didier Guillaume travaille activement à la réforme de la PAC dans le cadre du cadre financier pluriannuel. L'Europe doit investir et accompagner l'agriculture. La PAC représente 0,3 % du produit intérieur brut (PIB) européen, mais concerne 80 % du territoire : elle n'apparaît pas si coûteuse au regard des enjeux de souveraineté alimentaire et de qualité de l'alimentation en Europe. Lorsque j'ai évoqué ces chiffres au Bundestag, mes interlocuteurs ont été surpris...

Monsieur Laurent, nous avons réfléchi à un dispositif de soutien des acteurs économiques les plus fragilisés en cas de *no deal*, dont les pêcheurs. Les Britanniques, toutefois, n'ont nullement indiqué qu'ils interdiraient la pêche dans leurs eaux. Ils s'inquiètent, en revanche, de possibles tensions avec les pêcheurs britanniques qui ne toléreraient pas le maintien de l'autorisation. L'accès réciproque aux eaux territoriales représente un sujet majeur du Brexit. Nous devons y travailler à vingt-sept et nous échangeons, avec mes homologues, pour transmettre un message commun. L'objectif ne consiste pas à laisser nos pêcheurs à quai avec une compensation financière, mais à leur permettre de continuer à travailler. Considérant que 60 % de leur production halieutique est transformée à Boulogne-sur-Mer, les Britanniques ont également intérêt à un tel accord.

Je m'étonne de vos propos sur la question sociale, car Ursula von der Leyen a repris, dans son programme, nombre de priorités françaises : l'instauration d'un salaire minimum dans chaque État membre garantissant à tout travailleur à temps plein de vivre au-dessus du seuil de pauvreté, la coordination des régimes de protection sociale et d'assurance chômage, le renforcement des programmes de mobilité et de formation comme Erasmus Pro pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, notamment. Le bouclier social a été intégré, comme nous le souhaitions, au semestre européen. Nous devons, cependant, convaincre les pays du Nord de l'Europe qu'il s'agit d'objectifs, non d'une obligation de moyens.

Je partage, en revanche, votre analyse sur la Macédoine du Nord. Nous ne pouvons laisser les pays des Balkans dépendre de l'OTAN sans leur offrir de perspectives politiques au sein de l'Union européenne. Le Président Emmanuel Macron a ainsi indiqué qu'il convenait de développer la défense européenne pour pourvoir à la défense du continent, y compris au-delà des frontières de l'Union européenne.

Quant à vos critiques relatives à la dénomination du commissariat chargé de la protection de notre mode de vie européen, je vous invite à écouter l'audition de M. Schinas qui la lie à l'article 2 du Traité portant sur la capacité de l'Union européenne à faire respecter ses valeurs. Il ne s'agit donc nullement d'une position défensive ou d'exclusion. En matière sociale, culturelle, économique et sociétale,

l'Europe possède des valeurs qu'elle souhaite préserver ; M. Schinas l'explique parfaitement.

M. Simon Sutour, président. – Nous vous remercions pour la clarté et l'exhaustivité de vos réponses, notamment s'agissant de la position du Gouvernement sur l'attaque turque en Syrie.

M. Olivier Cadic. – Au mois d'août dernier, Emmanuel Macron demandait aux ambassadeurs de réinvestir géographiquement les Balkans occidentaux pour ne pas laisser des puissances non européennes y faire le jeu à notre place. À défaut, ils seront déchirés entre les États-Unis, la Russie et la Turquie. L'Allemagne, sur ce dossier, a développé une stratégie plus efficace... J'entends vos propos sur l'élargissement qui renvoient à un avenir lointain l'adhésion de la Serbie, du Monténégro, de la Macédoine du Nord et de l'Albanie. La position française y est mal vécue, d'autant que les pays d'Europe de l'Ouest apparaissent en grande partie responsables du *brain drain*. Ainsi, l'Allemagne propose des cours d'allemand aux médecins en Albanie, avant de leur offrir un poste. Si l'Union européenne tient la ligne que vous présentez, elle commettra une erreur historique. Qu'allez-vous proposer aux candidats à l'adhésion pour éviter qu'ils ne se tournent vers la Russie, la Chine ou la Turquie ?

Je vis au Royaume-Uni depuis vingt-deux ans et je puis vous assurer qu'un *no deal* correspondrait à un *multi deal* et, partant, au chaos. L'Union européenne avait trouvé un accord avec Theresa May, hélas rejeté par le Parlement britannique. En cas de nouveau rejet, il faudra organiser des élections générales. Dans ce contexte, un délai de trois mois vous semble-t-il réaliste, alors que nous leur avons accordé six mois la fois précédente ?

Je souhaite enfin rendre hommage à ceux qui, au Royaume-Uni, défendent les droits des Européens, quand les discours anti-européens font rage. Je suis, pour ma part, préoccupé par la sécurité des citoyens européens, stigmatisés par les Brexiteurs. Avez-vous prévu d'exprimer officiellement, pendant le Conseil européen, que le gouvernement britannique porte une responsabilité pour garantir leur sécurité ?

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Le président de la République a fait part de sa volonté de réinvestir économiquement, culturellement et politiquement la région des Balkans. Il est allé en Serbie ; je me rendrai prochainement en Croatie et ma collègue Geneviève Darrieussecq au Monténégro. L'objectif n'est pas seulement d'établir des partenariats, mais de s'y investir pleinement, en développant notamment des infrastructures et des marchés de capitaux. Ce processus, politique et économique, diffère des négociations d'adhésion à l'Union européenne qui ressortent davantage d'un cadre juridique. La position de l'Europe mérite certes d'être clarifiée pour plus de cohérence – le président de la République en est convaincu – mais le développement économique, culturel et social des Balkans ne sera pas accéléré par l'envoi d'un questionnaire d'adhésion. Ne soyons pas hypocrites ! Les représentants de ces pays en sont conscients : le développement économique constitue un prérequis essentiel à des réformes sur l'état de droit, car la population doit y voir un bénéfice tangible.

S'agissant de la sécurité des citoyens européens au Royaume-Uni, les Britanniques me semblent parfaitement clairs. J'encourage, pour ma part, les Européens à réaliser les démarches de régularisation de leur statut migratoire, afin d'éviter toute incertitude. J'ai fait récemment part à l'ambassadeur britannique des difficultés rencontrées par certains. À mon sens, le bien-être des citoyens européens ne doit pas être mêlé à une question politique et diplomatique.

Je ne vais pas commenter le fait que le Parlement britannique n'ait pas ratifié l'accord trouvé avec Theresa May. La vie politique britannique peut encore nous réserver des surprises, mais si un délai d'extension apparaissait à nouveau nécessaire, le Royaume-Uni devrait en faire la demande. L'acceptation n'en sera pas automatique, compte tenu des conséquences pratiques d'un report sur le fonctionnement de l'Union européenne.

M. Ronan Le Gleut. – Après l'action préparatoire et le Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (Pedid), devrait être créé un fonds européen de défense administré par la nouvelle direction générale Défense et espace – dont la création constituait l'une des douze propositions d'un rapport du Sénat – et doté, *a priori*, de 13 milliards d'euros pour une période sept ans. Cette dotation sera-t-elle effective ?

Par ailleurs, s'agissant des accords sur les exportations d'armement avec les Allemands, le conseil franco-allemand du 16 octobre devrait annoncer que, sous certaines conditions de seuil, les équipements conjoints seraient librement exportables. Cette décision paraît essentielle pour un grand nombre de programmes industriels franco-allemands de défense. Or, les négociations entre le gouvernement allemand et le Bundestag sont particulièrement difficiles. En outre, la coalition au pouvoir en Allemagne pourrait ne pas tenir jusqu'à la fin de son mandat, ce qui compliquerait encore les négociations. Que fait la France pour faire avancer ce dossier ?

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Les 13 milliards d'euros que vous évoquez ressortent d'une proposition de la Commission européenne que nous soutenons, afin de disposer des moyens d'assurer la souveraineté européenne en matière de défense. La négociation budgétaire se poursuit : nous souhaitons un budget le plus cohérent possible avec l'ambition qui est la nôtre. La nouvelle Agence de l'innovation de défense (AID) montre, dans le cadre des premiers appels à projets, que la politique de défense européenne a un véritable sens.

La question des exportations d'armement sera au cœur des discussions du prochain conseil des ministres franco-allemand. J'ai la certitude de la nécessité d'un accord, mais il dépend, pour partie, d'une décision souveraine de l'Allemagne. Des accords existent s'agissant de projets en cours, mais les règles d'exportation méritent d'être revues pour l'avenir, notamment pour que l'avion du futur puisse être lancé. Pour autant, j'estime compliqué d'avoir des débats microcholiens sur des avions et des chars qui n'existent pas et qui n'auront à être exportés que dans vingt-cinq ou trente ans. Quoi qu'il en soit, l'accord que nous pourrions conclure serait bien évidemment conforme au droit européen. Je dis souvent aux pacifistes qui

s'inquiètent d'une vision militarisée de la société, que ce type d'accord constitue la meilleure garantie pour la paix en Europe. Il devient difficile de déclarer la guerre à un pays avec lequel nous avons échangé des informations secrets-défense !

M. Simon Sutour, président. – Nous vous remercions.

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

Jeudi 17 octobre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Politique régionale

Sous-utilisation des fonds structurels européens

Communication de Mmes Laurence Harribey et Colette Mélot

M. Jean Bizet, président. – Nos yeux sont rivés sur Bruxelles où s’ouvre ce matin le Conseil européen qui pourrait ouvrir le chemin au Brexit. Nous avons eu l’occasion de prendre position en amont sur ce sujet puisque nous avons présenté avant-hier à la presse les conclusions du nouveau rapport du groupe de suivi sénatorial sur le Brexit, intitulé *Brexit : tous perdants*. L’attention se focalise sur le *backstop*, mais n’oublions pas l’accord politique qui concerne la relation future entre la Grande-Bretagne et l’Union européenne. J’ai toutefois confiance en M. Barnier, grâce à qui les Vingt-Sept ne se laisseront pas abuser.

Pour ce qui concerne notre réunion, nous avons deux points à l’ordre du jour de ce matin : l’utilisation des fonds structurels et l’accord entre l’Union européenne et Monaco.

Nous entendrons d’abord la communication de nos collègues Laurence Harribey et Colette Mélot, qui étaient respectivement présidente et rapporteure de la mission d’information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France. Cette mission avait été demandée par le groupe Les Indépendants - République et Territoires et vient de conclure ses travaux en adoptant son rapport il y a trois semaines.

Ses conclusions étaient particulièrement attendues, alors que les négociations sur le cadre financier pluriannuel entrent dans la dernière ligne droite. La secrétaire d’État aux affaires européennes nous l’a rappelé : si la France veut être crédible dans la défense des crédits consacrés à la politique de cohésion, elle doit mieux les utiliser aujourd’hui. C’est pourquoi l’état des lieux sur le niveau de consommation des presque 30 milliards d’euros alloués à notre pays pour 2014-2020 au titre des fonds européens est éminemment précieux. Sans doute l’analyse doit-elle être nuancée selon qu’il s’agit du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ou du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Mme Colette Mélot. – Notre groupe politique avait choisi ce thème à la suite d’articles parus dans la presse il y a environ six mois et d’échanges avec les élus de nos départements, qui témoignaient d’un ressenti négatif sur l’accès aux fonds européens, le montage des dossiers, les très nombreux contrôles, etc. Nous avons donc souhaité faire un diagnostic et des préconisations.

Mme Laurence Harribey. – Les acteurs locaux, dont les groupes d'action locale (GAL), et la presse ont en effet soulevé la question de l'accès aux fonds européens, en particulier pour les territoires ruraux, et plus spécifiquement au programme LEADER, qui fait partie du FEADER. Mais le sujet nous est apparu progressivement relever moins de la sous-consommation que des difficultés d'accès et de complexité du montage des dossiers.

Nous avons procédé à une trentaine d'auditions en deux mois, et à deux visites sur le terrain, dont une en Nouvelle-Aquitaine, qui illustre bien les difficultés qui se posent puisque, issue de la fusion de trois régions, elle a dû fusionner trois programmes opérationnels différents sur trois territoires différents. Depuis 2014, les fonds européens sont en effet partiellement décentralisés, en particulier l'essentiel du FEDER et du FEADER, le FSE restant centralisé à hauteur d'un tiers. Mais le rapport de la Cour des comptes, qui a contribué à alimenter notre réflexion, qualifiait cette décentralisation de décentralisation en trompe-l'œil : la compétence a été transférée, mais pas l'intégralité de l'instruction ni les moyens, en particulier pour le programme LEADER. Nous avons également examiné le cas de la communauté d'agglomération de Melun-Val-de-Seine car il était utile de connaître le point de vue d'une intercommunalité.

Nous avons aussi passé une journée à Bruxelles, où nous avons rencontré les autorités européennes, fait une comparaison avec le *land* de Saxe et rencontré des représentants de la Cour des comptes européenne. Le titre du rapport met en évidence un « retard au démarrage » plutôt qu'une « sous-utilisation des crédits ». Nous avons donc choisi un titre plus positif : *Pour une mobilisation plus ambitieuse des fonds européens au service des territoires*. À Colette Mélot de vous présenter maintenant nos propositions.

Mme Colette Mélot. – J'ai classé nos propositions en trois axes. En premier lieu, la décentralisation des fonds européens doit être confirmée, en clarifiant les compétences respectives de l'État et des régions. Cela nécessitera de donner vraiment aux régions les moyens d'assurer leur mission de gestion des fonds européens, qui leur a été transférée en 2014. Pour le FEADER, il faudrait confier aux régions l'instruction et le suivi de l'intégralité des mesures dites non surfaciques dans le cadre de la prochaine programmation. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Mme Gourault, que nous avons entendue en audition en septembre, a pris acte de ces demandes. La décentralisation dans ce domaine étant « en trompe-l'œil », pour reprendre les mots de la Cour des comptes, ce serait déjà une avancée. Mais il ne faudrait pas se limiter aux mesures non surfaciques : les régions pourraient avoir une compétence sur toutes les aides relatives à l'agriculture et au développement durable. Enfin, il faudrait conduire des études visant à identifier les facteurs de succès et bonnes pratiques organisationnelles dans les autres États membres pour déterminer l'architecture institutionnelle conduisant à la mobilisation optimale des fonds européens : il est toujours bon d'aller voir ce qui se fait ailleurs.

Deuxième axe : la gouvernance des programmes opérationnels doit reposer sur une plus grande participation de tous les niveaux de collectivités pour tenir compte des spécificités des territoires. Mes propositions sont les suivantes :

développer une approche partenariale entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, et pas seulement les régions ; réduire le nombre de programmes opérationnels, trop nombreux en France puisqu'elle en compte 83 et se trouve ainsi être le pays qui en a le plus ; faire concorder le calendrier des contrats de plan État-régions et celui des programmations successives des fonds européens ; améliorer l'ingénierie des fonds européens au niveau local par la mutualisation de l'expertise entre collectivités territoriales, l'intercommunalité devenant un guichet unique de soutien pour les porteurs de projets ; renforcer les moyens de la future Agence nationale de cohésion des territoires afin de soutenir et accompagner les collectivités territoriales –Mme Gourault nous a donné des assurances sur ce point.

Troisième axe : rapprocher l'Europe du citoyen en simplifiant et valorisant la politique de cohésion de l'Union européenne. Nous faisons cinq propositions : alléger certains contrôles, ce qui réduirait les délais de paiement – les contrôleurs eux-mêmes trouvent les contrôles trop lourds – ; faire preuve de pragmatisme en évitant de demander plusieurs fois le même document entre l'instruction et la vérification du service fait ; moderniser le système d'information pour qu'il soit opérationnel dès le début de la prochaine programmation et permettre une dématérialisation totale des demandes ; mieux communiquer sur les cofinancements que permettent les fonds européens pour mettre en évidence la valeur ajoutée européenne ; évaluer la contribution des fonds européens au développement économique et social et à la réduction des inégalités infrarégionales par l'analyse de leur performance. Dans certaines collectivités, il y a des acteurs qui ne savent pas qu'ils pourraient avoir recours à ces fonds, et encore moins comment y avoir recours. Espérons que ces recommandations seront mises en œuvre pour que la programmation 2021-2027 se passe mieux que les précédentes. Les paiements de la programmation en cours se feront néanmoins jusqu'en 2023. Les fonds de la programmation 2007-2013 ont été consommés à 99 %. On ne peut donc pas dire qu'il y a un problème récurrent de sous-utilisation des fonds européens dans notre pays.

M. Jean Bizet, président. – Merci. Vous avez fait un travail important sur un sujet touffu. Nous pourrions nous saisir de la proposition n° 3 du premier axe « Conduire des études dans les autres États membres ». Le Sénat s'est doté d'un budget pour financer de telles études. Il faudrait aussi observer le fonctionnement de l'Agence de cohésion des territoires en cours d'installation.

M. André Reichardt. – Bravo à la mission d'information ! Certains de vos constats et propositions ne me surprennent pas car ils correspondent aux conclusions auxquelles j'étais moi-même parvenu après avoir suivi l'utilisation des fonds dans l'ancienne région Alsace pendant quinze ans. Je m'interroge, comme vous, sur la pertinence du choix de l'échelon régional. Le Grand Est résulte de la fusion de trois anciennes régions n'ayant pas grand-chose en commun et peinant à créer une identité régionale. C'est un vrai problème. On voit bien que la meilleure façon de mobiliser passe par un échelon de proximité au plus près du citoyen. Ce n'était pas simple dans la petite région Alsace, cela devient impossible pour une très grande région, où les orientations ne peuvent être les mêmes partout. La chambre régionale des comptes et la Cour des comptes ont indiqué qu'il y avait beaucoup de choses à améliorer... c'est un euphémisme !

Nous avons créé dix maisons de la région qui sont autant de points d'entrée ; mais il faut trouver pour chacune d'entre elles des personnels formés, ce qui n'est pas facile car l'État ne les a pas transférés. Or c'est un métier ! Résultat ? On assiste à une chasse à une subvention, dans laquelle chacun se demande comment obtenir des aides pour faire fonctionner sa structure. Pour caricaturer : « peu importe mes orientations, je fais rentrer mes demandes dans les orientations des aides européennes ». Les acteurs ont du mal à trouver des interlocuteurs et, quand ils les trouvent, leurs orientations ne correspondent pas, et les interlocuteurs doivent avoir les compétences pour calquer les orientations choisies sur les fonds.

J'adhère à votre proposition n° 7 « Faire de l'intercommunalité ou du département un guichet d'entrée. » Il faut être le plus proche possible du territoire. Je suis désolé de donner l'impression de faire un procès à charge, alors que je suis conseiller régional...

Le pire, c'est quand la région établit des grands programmes. Dernièrement, elle a lancé un plan régional de bioéconomie. L'idée centrale est la bonne utilisation de la biomasse entendue au sens large : agriculture, sylviculture, industrie agroalimentaire, textile, pharmacie, chimie, collecte des déchets, bref, des secteurs totalement différents. La seule chose qui les relie, c'est le titre ! Pourquoi ? Parce que l'on a dit à Bruxelles que la bioéconomie est un secteur porteur. La région croit que, grâce aux fonds européens, elle va démultiplier ses propres investissements. Comment voulez-vous que l'on fasse reprendre le chemin de l'Europe à des gens qui ne la voient plus que sous cet angle ?

Je suis mille fois d'accord avec l'axe 3 et notamment la proposition de mettre fin aux contrôles redondants et excessifs. L'instruction doit être faite au plus proche du terrain, comme le contrôle, et il faut faire un peu confiance – même si une grande confiance n'interdit pas une petite méfiance...

M. Simon Sutour. – Félicitations à nos collègues. Il s'agit d'une mission d'information du Sénat et non d'un rapport de notre commission, mais le hasard a bien fait les choses puisque la présidente et la rapporteure en sont membres. Cette initiative du groupe Les Indépendants était la bienvenue.

La nouvelle approche est très pertinente. Aborder le problème des fonds européens par l'angle de leur sous-utilisation ne correspond pas à la réalité et n'était peut-être pas stratégique alors que l'on travaille sur la période budgétaire 2021-2027.

Au sein de notre commission, j'ai eu la responsabilité de ce dossier pendant des années avec notre ancien collègue Yann Gaillard. Nous avons organisé une table ronde avec des représentants des régions, notamment le président de Basse-Normandie et le vice-président d'alors de la région Languedoc-Roussillon, Jean-Claude Gayssot.

On oublie le combat permanent mené pour conserver ces fonds et leur montant. Au départ, ils ont été créés pour les régions situées en dessous de la moyenne de richesse de l'Union européenne. Quand les anciens pays de l'Est ont

adhéré à l'Union européenne, cette moyenne a fléchi considérablement et des portions entières du territoire européen n'ont plus bénéficié de ces fonds. À l'époque, nous nous sommes battus pour leur pérennité avec Michel Barnier qui, jusqu'en 2004, était commissaire européen chargé de la politique régionale. Cela s'est joué à une voix et nous avons sauvé les fonds structurels. À l'époque, on nous reprochait de vouloir ces fonds, mais de ne pas les consommer. Des régions comme l'Andalousie les consommaient très bien, contrairement à nos régions. Il y avait, à l'époque comme aujourd'hui, un problème de complexité administrative. La semaine dernière, j'ai été heureux d'entendre la secrétaire d'État chargée des affaires européennes souligner que les difficultés ne provenaient pas seulement de la Commission européenne, mais aussi de l'administration française. Elle semble avoir la volonté de réduire cette complexité. Souhaitons qu'elle y parvienne. Cela fait des années que nous dénonçons cette situation.

Nous travaillons à l'élaboration du budget européen pour les sept années à venir. Les négociations vont reprendre avec la Commission. On débattera de l'enveloppe. Une baisse de 50 milliards d'euros est actuellement prévue, dont 11 milliards attribuables au Brexit.

La secrétaire d'État estime que seuls les objectifs importent et que le montant de l'enveloppe ne compte pas, mais les chiffres sont têtus. Ces propos sont une manière de nous faire entrer dans la souricière.

Je souhaite que notre commission continue à se battre pour ces fonds structurels lorsque le débat reprendra à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine.

M. Michel Raison. – J'adresse mes compliments à la présidente et à la rapporteure, dont le rapport est important. Nous sommes en train de faire de la politique noble. Aux Jeux Olympiques, c'est le meilleur qui gagne, et c'est normal. Mais, dans les domaines de l'économie, du social ou du développement, la politique doit assurer un rééquilibrage entre les plus faibles et les plus forts. Les fonds structurels en sont un outil.

La proposition n° 7 est importante. Elle devra être affinée sur le terrain car les dossiers mobilisant des fonds européens ont un effet boule de neige. Les zones denses pouvant consacrer des moyens supplémentaires à l'ingénierie bénéficient positivement de cet effet, mais les zones les plus pauvres n'ont pas forcément la matière grise pour monter des dossiers complexes. On a parfois l'impression qu'elles ne décrochent même pas la médaille de bronze.

M. André Gattolin. – Mes félicitations pour ce rapport.

Nous avons souligné avec Jean-François Rapin, dans notre rapport sur la programmation européenne 2021-2027 pour l'innovation et la recherche, à quel point nous sommes en dessous des objectifs d'utilisation des fonds européens, et de loin, notamment pour ce qui concerne les projets collectifs. Dans beaucoup de cas, il existe des effets de subsidiarité entre les aides et les financements nationaux, qui demandent déjà beaucoup de préparation, et les aides européennes.

Je souhaite souligner le faible armement administratif de nos régions en matière européenne. En France, il existe cinq Instituts régionaux d'administration (IRA) qui forment de futurs fonctionnaires de l'administration d'État centrale et déconcentrée. Les étudiants peuvent effectuer une partie de leur scolarité dans les instances européennes – il n'y a presque aucun contenu de formation sur l'Union européenne. Sur 700 personnes issues de ces instituts, entre 3 et 7 deviennent secrétaires des affaires étrangères. Nous avons, en France, un vrai problème d'investissement dans l'Union européenne, à tous les niveaux.

Les dossiers de fonds structurels sont certes compliqués, mais ils le sont pour tous les États membres. Quant à l'influence française en Europe, cela fait quinze ans qu'on a laissé couler toute volonté de présence au sein des institutions européennes. Nous sommes sous-représentés là où les Allemands sont totalement surreprésentés. L'une des grandes fonctions du Bundesrat est de faire circuler l'information entre l'Union européenne et les *Länder*. Au cours de mon précédent mandat, j'avais contribué à certaines consultations publiques de la Commission. Généralement, il y avait trois ou quatre contributeurs français – le ministère, l'agence déléguée et un syndicat professionnel, parfois une organisation non gouvernementale – alors qu'il y avait entre 100 et 150 contributeurs allemands, dont pratiquement la moitié des *Länder*. Comprenons ce décalage avec nos régions, qui sont par ailleurs immenses et sous-dotées.

Récemment, j'ai constaté qu'une formation expérimentale d'État dans le domaine du handicap, qui existait depuis deux ans, avait dû être arrêtée car la région d'Île-de-France n'avait pas déposé le dossier en temps et en heure pour le renouvellement du financement... Il faut de la formation et de l'accompagnement sur l'Union européenne.

Oui, poursuivons le travail de simplification, mais la difficulté s'impose aux 28 États membres et pas seulement à la France. Nous avons un problème qu'il faut identifier. Intéressons-nous à la formation au sein de nos écoles d'administration. Dernier exemple, l'École nationale d'administration a une formation ouverte sur l'Europe, mais qui rencontre de gros problèmes budgétaires. Ces cours sont dispensés sur la base du volontariat. Mais alors, construit-on la France du XX^e ou du XXI^e siècle ?

M. Jean Bizet, président. – Cette remarque très pertinente sera intégrée au suivi de cette mission.

M. Jean-François Rapin. – Merci pour cette belle mission d'information.

Nous dressons le constat d'une immensité des régions qui porte atteinte, parfois, à la proximité. Mais ce n'est pas vrai partout. Certaines régions nouent des liens directs entre certains dispositifs et des intercommunalités ou des communes. C'est ainsi dans les Hauts-de-France. La proposition n° 7 peut très bien s'adapter à certains territoires, mais je crains que nous ne créions de l'inégalité. Certains territoires auront les moyens et l'ingénierie pour gérer des fonds européens, et d'autres non. Allons-y avec grande parcimonie et ne créons pas d'inégalités

supplémentaires défavorisant les territoires ruraux. Plus il y aura des échelons sachants, mieux ça marchera.

M. Pierre Cuypers. – Je suis heureux de ce rapport qui clarifie les fonctionnements et dysfonctionnements, et je vous en remercie.

Dans mon département de Seine-et-Marne, j'ai constaté une difficulté à solliciter les fonds européens. Une petite entreprise agroalimentaire a voulu se développer. Elle avait besoin de fonds pour acheter de coûteuses machines de grande taille et a déposé un dossier. Or elle devait commander rapidement à l'étranger une première machine car le délai de fabrication était très long – de neuf à dix mois. Elle a donc versé un acompte. De ce fait, comme elle avait payé, elle n'avait plus droit aux fonds, dont elle avait pourtant besoin. Les fonds n'ont pas été consommés et l'entreprise a été en difficulté. Ne peut-on pas simplifier et faciliter l'attribution des fonds ?

Mme Laurence Harribey. – Merci à tous.

Je comprends les difficultés de certaines régions, mais veillons à ne pas faire peser sur la gestion des fonds européens la responsabilité de la difficulté de mise en route de nos propres régions.

J'aurais voulu aller plus loin dans le rapport sur certains aspects, mais ma fonction de présidente m'a contrainte au consensus. Les députés qui ont récemment travaillé sur le même sujet poussent beaucoup plus leur demande de décentralisation, notamment en ce qui concerne les mesures surfaciques et de la PAC. Nous avons proposé de séparer ces deux points pour la prochaine programmation des fonds européens. C'est un problème de fond. Il n'est pas très cohérent que les mesures agroenvironnementales soient traitées à l'échelon national, et le développement rural à l'échelon régional. Il aurait fallu clarifier qui fait quoi, comment, pourquoi. Le lobby des fédérations agricoles a pesé pour redonner à l'échelon national la gestion des mesures surfaciques, ce qui pose des problèmes.

André Reichardt dit que l'on fabrique des orientations de projets pour coller aux objectifs de l'Union européenne. Oui, et alors ? J'ai passé trente ans de ma vie à former des étudiants à l'ingénierie de projets européens. Comme André Gattolin, je pense que l'on manque de capacités d'ingénierie. Ce n'est pas parce que l'on essaie de formuler un projet de territoire autour de priorités communément adoptées à l'échelon européen que l'on n'est pas proche du territoire ou que l'on dénature ce projet. Et plus l'articulation entre les échelons locaux et régionaux est étroite, moins on a besoin de dénaturer le projet pour correspondre aux objectifs européens.

Je rejoins les propos de Jean-François Rapin. Les régions qui mettent en place des dispositifs d'articulation entre les territoires infrarégionaux et la région, sous forme de contractualisation, ont une vraie adéquation des fonds européens aux priorités de développement des territoires.

Comme Michel Raison, je pense que l'objectif est bien l'équité territoriale, c'est-à-dire amener des régions en difficulté vers le développement.

Mais ce n'est pas en privilégiant les petits projets que l'on y parviendra parce qu'ils risquent de s'essouffler.

La région est le bon échelon, même s'il y a des régions qui ont des problèmes. J'étais inquiète de la création de régions XXL, mais ce qui est intéressant, c'est qu'elles sont obligées de revenir aux territoires pour redonner du sens à leur action. Or, ce n'est pas leur nature. Elles reviennent à la contractualisation territoriale, même si cela peut poser d'autres difficultés, avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les pôles territoriaux.

J'en viens à la difficulté des petits porteurs de projets. Dire qu'il faut une taille critique, c'est suivre une tendance gestionnaire et technocratique. Je pose la question de l'appropriation de l'Union européenne par les citoyens. Refuser de faire appel aux financements européens pour des projets de 5 000 ou 10 000 euros, c'est éloigner, de fait, les citoyens de l'Union européenne. L'intérêt du programme LEADER est d'être gouverné par des GAL, composés à parité d'élus locaux et d'acteurs socio-professionnels, ce qui favorise une appropriation de la question européenne sur les territoires. L'intervention de l'Union européenne en faveur d'une maison de santé pluridisciplinaire a du sens, surtout lorsque l'on constate la montée du vote extrémiste dans les circonscriptions victimes de la fracture territoriale. Faisons très attention à ne pas adopter une approche trop macro des crédits européens.

Des régions mettent en place des avances de trésorerie. C'est risqué. Mais soyons pragmatiques et ne restons pas sur des dogmes intangibles.

Continuons ce travail, comme le suggère le président Bizet, car il y a un vrai enjeu démocratique.

Mme Colette Mélot. – J'ai bien noté vos différentes observations, tant celle de l'opportunité d'un rapport d'étape, que votre intérêt pour la proposition n° 7 de notre rapport. La prochaine programmation, indépendamment des montants accordés, devrait se dérouler dans de meilleures conditions. Les retards constatés lors de la programmation en cours sont en effet imputables aux délais de transfert de la compétence aux régions, ainsi qu'à des problèmes informatiques. Ces difficultés ponctuelles ne devraient plus se reproduire.

M. André Reichardt. – La proximité est au cœur de la réussite des projets cofinancés par les fonds européens. La pertinence d'une gestion régionale telle qu'elle se présente aujourd'hui doit cependant faire l'objet de réflexions plus avancées. Je regrette qu'un tel débat n'ait pu avoir lieu lors de la discussion du projet de loi sur la collectivité européenne d'Alsace.

M. Jean Bizet, président. – Dans le cadre des négociations du prochain cadre financier pluriannuel, il faudra veiller à défendre les fonds structurels, tout comme nous le faisons pour la PAC. La mission d'information s'est achevée, mais nous restons mobilisés sur ces sujets.

Politique étrangère et de défense

Accord d'association entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco

Communication de MM. Jean Bizet, Simon Sutour et Christophe-André Frassa

M. Jean Bizet, président. – Simon Sutour, Christophe-André Frassa et moi-même nous sommes récemment rendus à Monaco dans le cadre du suivi des négociations en cours pour la conclusion d'un accord d'association avec l'Union européenne. La perspective de la signature à court terme d'un tel accord semble s'éloigner mais nous souhaitons faire un bilan des efforts engagés. Il y a quelques semaines, nos collègues Laurence Harribey et Cyril Pellevat ont rendu compte du projet d'accord-cadre entre l'Union européenne et la Suisse. Dans les deux cas, l'Union européenne souhaite normaliser ses rapports avec ce qu'elle désigne comme « petits États ». En ce qui concerne Monaco, il s'agissait pour nous d'appréhender plus précisément les différentes positions et attentes qui se sont exprimées et parfois cristallisées au sein de la Principauté. Nous avons souhaité vous faire part de la teneur de nos échanges sur place car, au-delà des prises de position politique, l'approfondissement des relations entre l'Union et Monaco est l'intérêt des deux parties, peut-être plus encore de Monaco que du reste de l'Union.

Il s'agit d'assurer la pérennité du succès d'un modèle monégasque fondé, certes, sur le respect de certaines spécificités locales, mais aussi sur son intégration dans le tissu économique européen. Il apparaît d'ailleurs à ce titre particulièrement opportun pour la Principauté d'aller au-delà des conventions existantes avec la France. Un accord global avec l'Union européenne permettrait une émancipation de la relation bilatérale et une véritable intégration au marché intérieur avec, à terme, une diversification et une dynamisation de l'économie monégasque.

L'enjeu est aussi le respect des quatre libertés et la préservation de l'intégrité du marché intérieur européen. C'est un débat précisément d'actualité de l'autre côté de la Manche. Les conditions d'accès octroyées à des États tiers sont particulièrement sensibles dans le contexte des négociations en cours avec la Suisse et le Royaume-Uni.

Dans quel contexte s'inscrit cette négociation ?

Bien que la Principauté de Monaco soit considérée comme un État tiers à l'Union européenne, elle n'en est pas moins un acteur continental estimé et reconnu par les États membres. Cette négociation s'inscrit ainsi dans le cadre de relations déjà solides entre la Principauté de Monaco et l'Union européenne. Cette dernière est un partenaire incontournable pour la Principauté de Monaco avec laquelle elle entretient des relations étroites mais fragmentées, notamment dans le domaine pharmaceutique, cosmétique ou encore policier. Ces échanges sont le plus souvent régis par des accords bilatéraux franco-monégasques. La France participe en effet activement à l'inscription de Monaco dans le contexte européen et consolide de fait ses liens avec la Principauté. Le cadre privilégié des relations bilatérales entre la France et Monaco, qu'il conviendra tout à la fois de préserver et de faire évoluer,

repose notamment sur 132 conventions bilatérales de toute nature - c'est le même ordre de grandeur avec la Suisse. Ainsi, en vertu de 2 accords bilatéraux conclus avec la France, le territoire de la Principauté est englobé dans l'espace Schengen, bien que Monaco ne soit pas partie à la Convention. Pour l'heure, les Monégasques, étant des ressortissants d'État tiers, doivent solliciter une autorisation pour étudier ou travailler dans un État membre de l'Union. Toutefois, la libre circulation des ressortissants de l'Union et de Monaco est assurée sur l'ensemble du territoire Schengen et les autorités françaises se chargent des contrôles aux passages frontaliers autorisés. D'ores et déjà, 92 % de la population active monégasque est constituée de ressortissants européens. Depuis 1968, Monaco est aussi incluse dans le territoire douanier de l'Union européenne du fait d'une Convention douanière conclue avec la France. Les accords franco-monégasques signés en 1963 et en 2003 permettent, en outre, l'intégration de Monaco dans le système européen de TVA. La Principauté a été autorisée également à utiliser l'euro comme sa monnaie officielle.

C'est l'intérêt des deux parties de trouver un accord et les autorités monégasques devraient comprendre que c'est d'abord et avant tout l'intérêt de la pérennité du modèle économique monégasque. Je passe la parole à mon collègue Simon Sutour.

M. Simon Sutour. – Ces relations se sont effectivement construites de façon trop fragmentée pour assurer, dans la durée, un équilibre des bénéfices et des contraintes. Fort de ce constat et souhaitant une meilleure intégration au marché intérieur de Monaco, mais aussi d'Andorre et de Saint-Marin, la Commission a pris l'initiative de la négociation. Elle a adopté en novembre 2012 une communication visant à renforcer les relations de l'Union européenne avec ces trois États dits de petite dimension territoriale. Différentes options étaient alors présentées, notamment l'adhésion à l'Union européenne. Dans ses conclusions du 20 décembre 2012, le Conseil a estimé que les solutions permettant une meilleure prise en compte des spécificités de chacun de ces États étaient, soit une participation à l'Espace économique européen, soit la négociation d'un ou plusieurs accords-cadres d'association. Monaco a écarté la première option, estimant qu'elle ne permettait pas de prendre suffisamment en compte ses spécificités, notamment géographiques et démographiques. Les négociations qui ont débuté en 2015 s'inscrivent finalement dans le cadre de l'article 8 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit la possibilité pour l'Union de conclure des accords d'association et que complète une déclaration disant que « l'Union prendra en compte la situation particulière des pays de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité ».

Quels sont les principaux enjeux de l'accord d'association ?

La volonté de Monaco est clairement affirmée « de pouvoir bénéficier d'un accès au marché intérieur européen tout en préservant ses spécificités et sa législation en matière d'autorisation »¹. Monaco augmenterait ainsi ses exportations vers les États membres de l'Union, qui souffrent pour l'heure de certains obstacles, et verrait l'installation de ses ressortissants facilitée. L'accord permettrait aussi à

¹ Source site Gouvernement princier / Monaco et l'Union européenne

Monaco de voir appliquées à ses exportations des conditions identiques à celles applicables aux exportations de l'Union européenne dans le cadre des accords commerciaux négociés par l'Union. L'accord avec l'Union européenne favoriserait les régions limitrophes (la France en l'espèce) ce qui permettrait la création d'emplois à Monaco au bénéfice des ressortissants de l'Union. L'accord devrait également inclure une coopération dans les politiques horizontales (environnement, ERASMUS, programmes européens de recherche, etc). Monaco ne se montre toutefois pas prête à faire des compromis pour se conformer aux principes fondamentaux liés au marché intérieur et à l'indivisibilité des quatre libertés. La Principauté est déterminée à sécuriser une exception en ce qui concerne la circulation des personnes afin de préserver la priorité nationale, telle qu'inscrite dans la Constitution, en matière d'emploi et de logement. Ce sujet est particulièrement sensible car la population monégasque est minoritaire dans son propre pays : la Principauté de Monaco compte 36 000 résidents de 121 nationalités différentes et seulement 21,5 % de la population est monégasque. Monaco s'inquiète des conséquences de la liberté de circulation sur le marché du travail et sur l'accès au logement.

La prise en compte des trois autres libertés semble, à première vue, moins critique. Elles sont d'ailleurs déjà en partie traitées à travers les conventions bilatérales.

Un point spécifique est à noter en ce qui concerne l'accès au marché européen des services financiers. Il constitue une priorité absolue pour Andorre et Saint-Marin qui bénéficieraient dès lors sans restriction du passeport financier, sous certaines conditions à définir, liées à la reprise de l'acquis communautaire et à la supervision. Certains États membres, dont la France, ont toutefois marqué des réserves sur cet aspect des négociations qui nécessiterait *a minima* un renforcement considérable des conditions d'accès au passeport financier. En ce qui concerne Monaco, l'accord monétaire conclu avec l'Union en 2011 précise le cadre de prestation des services bancaires entre Monaco et la France et exclut explicitement la liberté d'établissement au sein de l'Union pour les établissements monégasques. Or le mandat du Conseil précise que l'accord d'association ne remplace ni ne modifie les accords monétaires existants. Il en ressort que les services bancaires pourraient être exclus de l'accord d'association qui nécessite, en tout état de cause, l'accord unanime du Conseil. Pour Monaco, le sujet n'est, en tout état de cause, pas essentiel, le secteur bancaire étant constitué principalement par des filiales et succursales de banques françaises et européennes.

M. Christophe-André Frassa. – Quelles sont les positions respectives dans les négociations ?

Il apparaît que le lancement des négociations est intervenu dans un contexte d'impréparation et d'inquiétude de l'opinion publique monégasque. Cette dernière interprète comme rigide la position de négociation de départ de la Commission européenne et exprime une forme de méfiance vis à vis de l'Union européenne.

La majorité « Primo ! » (Priorité Monaco), qui a obtenu 21 des 24 sièges au Conseil National monégasque aux élections législatives de 2018, reconnaît désormais l'intérêt potentiel d'un cadre modernisé de relations avec l'Union européenne. Elle défend toutefois le succès du modèle économique de la Principauté comme étant fondé sur une certaine souveraineté et autonomie par rapport aux contraintes européennes. Le Conseil national s'est fixé, nous le citons, « des lignes rouges » sur la préservation des spécificités de la Principauté et veut s'assurer de la pérennité des dérogations qui pourraient être négociées. Le Président du Conseil national, Stéphane Valeri, précise que tout accord doit être ratifié par le Conseil national et que cette ratification ne pourra intervenir qu'à la condition que ces lignes rouges soient respectées et la sécurité juridique assurée. La position du Prince de Monaco sera déterminante.

M. Jean Bizet, président. – C'est la phrase la plus brève mais la plus importante.

M. Christophe-André Frassa. – C'est effectivement le cas. Gilles Tonelli, ministre des relations extérieures et de la coopération qui est l'unique négociateur pour la Principauté, sera remplacé à son poste de ministre le 21 octobre. Deux jours après l'annonce de son remplacement, un communiqué du gouvernement princier précise que Gilles Tonelli est nommé ambassadeur, conseiller spécial en charge des négociations avec l'Union européenne. Le communiqué princier précise que la préservation des spécificités de la Principauté demeure une priorité de la négociation. Gilles Tonelli a porté depuis le début des négociations les sujets tant institutionnels que sectoriels et en informe le Conseil national. La nécessité de respecter les règles du marché intérieur n'est pas remise en cause mais la négociation s'oriente vers une dérogation temporaire à la liberté de circulation permettant de préserver les intérêts des 8 000 Monégasques, tant que la Principauté respecte certains seuils de participation des Européens à la vie économique monégasque, qui fait pour l'heure figure de bonne élève en la matière avec 90 % de salariés d'origine étrangère.

Pour sa part, la délégation de l'Union chargée des négociations, dirigée par le SEAE (Service Européen pour l'Action Extérieure), souhaitait parvenir en juin dernier à la conclusion de l'accord ou, à défaut, à la rédaction d'une déclaration politique sur l'accord cadre commun aux AMS (Andorre, Monaco, Saint-Marin), ainsi que sur certains éléments liés aux demandes de dérogations ou d'exceptions à la reprise de l'acquis. Les négociations devaient originellement se terminer en 2020 mais cette échéance est d'autant plus compromise que le renouvellement des interlocuteurs à la Commission européenne contribue mécaniquement à la repousser et que les Monégasques ne semblent pas encore prêts d'aboutir. Une difficulté supplémentaire est liée à la structure de l'accord cadre global qui doit être négocié avec et pour les trois pays et qui sera complété par des protocoles et annexes spécifiques par pays.

Quelles sont dès lors les perspectives de cet accord Union européenne – Monaco ? Des entretiens avec les principaux interlocuteurs monégasques, nous retenons une forte mobilisation et une grande expertise sur les différents aspects de l'accord d'association. La négociation semble au milieu du gué et ce d'autant plus

que les interlocuteurs changent du côté européen. Toutefois les approches, qui semblent actuellement divergentes, devraient pouvoir à terme faire l'objet d'un compromis. En effet la nécessité d'établir un cadre équilibré servant les intérêts de l'ensemble des parties s'impose à tous. La France œuvrerait opportunément dans cet objectif tant pour l'intérêt européen que pour celui de la relation bilatérale franco-monégasque. Il ne s'agit pas d'éluder l'attachement de Monaco à une mise en œuvre différenciée des quatre libertés pour préserver les spécificités monégasques mais de concilier ces attentes avec la préservation de l'intégrité du marché intérieur européen, dans une période où l'Union doit faire face à de nombreux enjeux. En l'occurrence, les éléments spécifiques à chaque pays au sein de l'accord d'association doivent permettre de tenir compte des enjeux propres à Monaco. C'est dans ce contexte que l'opinion publique monégasque doit être conduite à voir dans cet accord d'association une opportunité qui, seule, permettra une inclusion durable de la Principauté dans le tissu économique et social européen, gage de sa prospérité future. Je vous remercie.

M. Jean Bizet, président. – Les négociations avancent lentement. Nous avons d'excellentes relations avec la Principauté et il faudrait aller plus avant et avec doigté. Il convient d'attendre de voir comment la Commission européenne va bouger sur ce sujet.

M. Christophe-André Frassa. – Monaco est le plus souverain des trois pays concernés par l'accord d'association. La France pourrait faciliter la négociation en démontrant à Bruxelles que ces trois pays ne sont pas identiques. Le concept latin des micro-États est difficile à appréhender pour une approche anglo-saxonne.

M. Simon Sutour. – On sent bien que la principauté de Monaco n'est pas demandeuse de cet accord en raison de l'accès à l'Union européenne qu'elle a déjà via la France et qu'elle est bousculée par l'Union européenne qui veut normaliser la situation. Le problème du logement est un vrai sujet.

M. Christophe-André Frassa. – L'État investit à perte pour que ses nationaux puissent habiter dans leur propre pays. Cette aide nationale au logement se justifie par le fait que les Monégasques sont très peu nombreux à être propriétaires de leur logement dans leur propre pays.

Mercredi 23 octobre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Situation en Arctique

Communication de MM. Jean Bizet et André Gattolin

M. Jean Bizet, président. – Notre collègue André Gattolin, en s’investissant depuis longtemps sur le sujet des relations avec l’Islande, était avant-gardiste. En effet, avec le réchauffement climatique, ce pays commence à avoir une importance géostratégique et géopolitique non négligeable, et devient un carrefour entre des puissances comme la Chine, la Russie et les États-Unis.

Aussi, avec André Gattolin, auteur de trois rapports sur les questions arctiques, nous nous sommes rendus en Islande du 10 au 13 octobre dernier, à l’occasion de l’*Arctic Circle*, qui se tenait à Reykjavik. Je devais en effet intervenir en session plénière aux côtés de deux ambassadeurs de l’Union européenne sur la stratégie arctique de l’Union européenne et son éventuelle évolution.

Je voudrais tout d’abord vous préciser que l’*Arctic Circle* n’est pas une organisation officielle, comme le Conseil de l’Arctique, auquel notre pays participe avec un statut d’observateur. Il s’agit d’un forum créé et présidé par l’ancien Président de la République d’Islande, M. Grímsson, qui a acquis au fil du temps une aura importante sur les enjeux arctiques. François Hollande y était intervenu lorsqu’il était Président de la République. Notre ambassadrice chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique, Ségolène Royal, y intervenait également cette année.

M. André Gattolin, vice-président. – Le programme du déplacement, que nous avons préparé avec notre ambassadeur sur place, Graham Paul, comprenait des plages dédiées aux sessions de l’*Arctic Circle* et aux enjeux arctiques. À l’origine, l’*Arctic Circle* visait à intégrer une dimension économique dans les réflexions sur l’Arctique, tandis que le Conseil de l’Arctique concerne davantage la protection de l’environnement. Nous avons notamment eu des échanges sur l’évolution géopolitique et géostratégique avec un expert français, Damien Degeorges, et notre attaché naval au Danemark, Patrick Ratier.

Le programme incluait également plusieurs rencontres bilatérales. Nous avons ainsi rencontré le président du Parlement islandais, la présidente de la commission des affaires étrangères du Parlement islandais, le ministre islandais des affaires étrangères, le président de l’*Arctic Circle*, ainsi que la ministre des affaires étrangères du Groenland. Nous avons également eu des échanges plus informels avec la Première ministre islandaise, ainsi qu’avec le Président de la République.

Nous avons par ailleurs effectué une visite de soutien à l'action de l'Alliance française, très dynamique. Nous avons enfin échangé avec les dirigeants d'une importante société de pêche, la société Brim, qui a mis en place des modèles très inspirants pour nous ; le secteur halieutique est très important pour l'Islande.

M. Jean Bizet, président. – Nous voudrions vous faire partager quelques points que nous retenons de ces trois journées en Islande concernant les relations entre l'Islande et la France, les relations entre l'Islande et l'Europe, ainsi que les enjeux arctiques de manière plus transversale.

Je voudrais également souligner en préambule que nous avons été interrogés à deux reprises par le ministre des affaires étrangères et la présidente de la commission des affaires étrangères du Parlement islandais sur l'action militaire menée par la Turquie en Syrie à l'encontre des Kurdes. On est loin de l'Arctique, mais c'est un enjeu sur lequel l'analyse du Parlement français était souhaitée.

M. André Gattolin, vice-président. – Deux messages principaux nous ont été adressés au cours des échanges que nous avons eus avec les autorités islandaises, qui ont souligné les très bonnes relations entre la France et l'Islande.

Le premier message concerne le déplacement que la Première ministre, Katrin Jakobsdóttir – c'est aujourd'hui la personnalité politique la plus populaire du pays, à la tête d'une coalition regroupant sa formation politique, le Mouvement des verts de gauche, et le Parti de l'indépendance, un parti de droite –, effectuera en France au cours de la deuxième semaine du mois de novembre. Nous avons été interpellés à plusieurs reprises, afin qu'elle puisse rencontrer le Président de la République lors de ce déplacement. Nous pensons que l'Islande, membre de l'Espace économique européen (EEE), mérite notre attention tant ce pays est largement intégré à l'Union européenne, même s'il n'a jamais rejoint l'Union, pour des raisons liées à la pêche, un peu à l'instar de la Norvège. En termes de niveau de vie et de valeurs, l'Union européenne, ses États membres et l'Islande ont une très grande proximité. Les deux secteurs économiques les plus importants du pays sont le tourisme et la pêche donc la politique commune de la pêche retentit de près sur l'Islande.

Le second message qui nous a été délivré par le ministre des affaires étrangères concerne l'évaluation des mesures prises par l'Islande en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La crise de 2008 a fait apparaître les faiblesses de la régulation du système bancaire du pays. Des efforts ont été réalisés, mais l'évaluation réalisée par le groupe d'action financière (GAFI) n'est pas entièrement satisfaisante à ce jour. Le ministre nous a assuré que l'Islande est très engagée et déterminée à prendre en compte les différentes remarques formulées par le GAFI par le passé. Il a toutefois fait valoir que, d'un point de vue purement technique, quelques recommandations ne pourraient pas être satisfaites immédiatement et que le pays avait besoin d'un peu de temps pour adopter l'ensemble des mesures nécessaires. C'est important pour l'Islande car une inscription sur la liste grise aurait des conséquences négatives pour l'économie du pays, qui est bien répartie.

M. Jean Bizet, président. – Les échanges que nous avons eus avec les autorités politiques islandaises ont également porté sur la relation qu’entretient ce pays avec l’Union européenne à l’heure du Brexit.

Je rappelle que l’Islande n’a pas souhaité adhérer à l’Union européenne, mais qu’elle est membre de l’Espace économique européen, qui regroupe l’Union européenne, la Norvège, le Liechtenstein et l’Islande. La relation à l’Union européenne reste un sujet sensible dans un pays qui a acquis son indépendance assez récemment, en 1944, et qui a, au départ, souhaité maintenir un certain équilibre entre les États-Unis et l’Europe. Certains membres du Parlement, notamment du parti du Centre, considèrent que la souveraineté islandaise est menacée par l’étroitesse de sa relation avec l’Union européenne. Le Président du Parlement islandais n’est pas sur cette ligne, mais il a souligné devant nous que, pour l’Islande, la coopération nordique est le premier espace de coopération politique.

À la demande de treize parlementaires, le ministre des affaires étrangères a commandé l’an dernier un rapport sur les avantages et les inconvénients de l’appartenance de l’Islande à l’Espace économique européen et sur son impact pour le pays depuis 1994. Ce rapport a été rendu public le 1^{er} octobre dernier. Il souligne qu’« en rejoignant l’EEE, la société islandaise s’est transformée ». 16 % des lois islandaises votées depuis 1994 ont pour origine directe la mise en œuvre de l’accord fondant l’EEE.

Cette transformation s’est produite sur tous les plans. C’est le cas sur le plan économique avec l’abandon du contrôle des prix et des capitaux, ainsi que l’accès facilité au marché européen. En 2018, plus des trois quarts des exportations islandaises de marchandises étaient destinés à l’Espace économique européen, tandis que cet espace représentait environ 60 % des importations. Le rapport relève qu’aucun accord bilatéral ne pourrait aujourd’hui remplacer les opportunités offertes par celui de l’EEE.

M. André Gattolin, vice-président. – À ce sujet, il faut rappeler que le Royaume-Uni est le principal client de l’Islande en ce qui concerne les produits de la pêche et les Islandais ne voudraient se priver ni des Européens ni des Britanniques à la suite du Brexit.

M. Jean Bizet, président. – Il faut d’ailleurs savoir que, si les Britanniques savent pêcher, ils ne savent pas vraiment transformer le poisson...

La transformation islandaise s’est également opérée sur le plan social, avec la liberté de circulation des personnes, la délivrance de la carte européenne d’assurance maladie ou encore la disparition des frais d’itinérance pour la téléphonie mobile, et sur le plan culturel, scientifique, éducatif et universitaire – 40 000 Islandais ont participé au programme Erasmus +, soit près de 12 % de la population.

Elle a enfin eu lieu sur le plan environnemental et climatique, dans la mesure où l’Islande, qui partage les objectifs de l’accord de Paris, participe au système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne.

Le rapport identifie quinze « points d'amélioration » de la relation entre l'Islande et l'Espace économique européen. J'en citerai trois. Il recommande de sortir de l'ambiguïté créée par l'absence de disposition sur la coopération internationale dans la constitution islandaise, en reconnaissant clairement la prédominance des règles de l'EEE sur le droit interne ou en modifiant la constitution islandaise. Il recommande également de consolider la structure à deux piliers de l'EEE, en renforçant les ressources de l'autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange (AELE), pour lui permettre de collaborer plus efficacement avec les agences de l'Union. Je rappelle que cette autorité de surveillance veille à ce que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège respectent leurs obligations résultant de l'accord sur l'Espace économique européen et que les entreprises respectent les règles de concurrence. Le rapport recommande enfin aux autorités islandaises de prendre une part plus active dans les travaux préparatoires aux actes législatifs européens, en partenariat avec les pays nordiques, « afin d'exercer une influence au stade de l'élaboration des décisions et ainsi de contrer tout déficit démocratique potentiel ».

M. André Gattolin, vice-président. – C'est un point qui a aussi son importance s'agissant des accords internationaux que négocie l'Union européenne - je pense par exemple à l'accord avec le Canada. L'Islande souhaiterait être associée à ces négociations en amont car elle doit ensuite négocier un accord pratiquement équivalent, sans avoir les moyens, toute seule, de peser sur son contenu comme peut le faire l'Union européenne.

M. Jean Bizet, président. – En effet, dans toute négociation internationale, les rapports de forces et la taille des parties prenantes sont très importants...

Le ministre des affaires étrangères et la présidente de la commission des affaires étrangères, tous deux membres du parti de l'indépendance, ont des discours assez fermes s'agissant de la relation à l'EEE et à l'Union européenne.

Le discours que le ministre des affaires étrangères a tenu devant les ambassadeurs de l'Union européenne au mois de juin dernier soulignait les aspects bénéfiques de l'EEE, mais faisait preuve de « volontarisme politique ». Il ciblait notamment la question de l'accès au marché européen des produits de la mer islandais. Évoquant le Brexit, il mettait en garde contre les campagnes populistes et les *fake news* qui peuvent entamer la confiance des Islandais dans l'EEE, en relevant qu'« on n'est jamais aussi proche de perdre quelque chose qu'au moment où on le tient pour acquis ».

La présidente de la commission des affaires étrangères a également souligné devant nous que la solidarité dont l'Islande a fait preuve avec l'Union européenne s'agissant des sanctions contre la Russie avait un effet direct et important sur les pêcheurs islandais. Elle a ainsi regretté qu'en retour, l'Union européenne n'ouvre pas plus largement ses portes aux produits de la mer islandais. On voit au travers de ces différents échanges que la question de la relation à l'Union européenne reste un sujet sensible.

Autre sujet sensible que nous avons abordé, celui du Brexit. J'en retiens deux points.

Tout d'abord, l'Islande s'y prépare d'un point de vue logistique. Une partie importante du poisson et des produits laitiers islandais destinés à l'Union européenne transite par le Royaume-Uni. Si elles se montrent confiantes, les sociétés islandaises se préparent néanmoins à tous les scénarios et étudient des réorientations de trafic vers le continent qui pourraient bénéficier aux ports néerlandais.

Ensuite, l'évolution de la situation en Écosse est observée de très près. L'Écosse a des affinités nordiques et arctiques que le ministre de l'énergie écossais a d'ailleurs mises en avant de manière offensive lors d'une session de l'*Arctic Circle*.

Nous avons eu le sentiment que si le Brexit devait entraîner le départ de l'Écosse du Royaume-Uni – hypothèse évoquée dans le rapport de notre groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne –, l'Écosse pourrait obtenir de l'Islande une écoute favorable en cas de demande d'adhésion à l'EEE ou de liens renforcés avec la coopération nordique.

Je dirais de manière générale que les Islandais sont des gens très pragmatiques et qu'ils sont très attentifs aux aspects économiques. De ce point de vue, la zone nordique-arctique constitue une zone d'influence intéressante pour l'Union européenne, à côté des partenariats oriental et méditerranéen.

M. André Gattolin, vice-président. – Il est vrai que les Islandais voient avec intérêt les relations avec l'Écosse. La population écossaise est plus importante que celle de l'Islande, mais elle reste de taille raisonnable. L'Islande souhaite d'ailleurs discuter et s'associer avec des pays petits et moyens comme les îles Féroé ou le Groenland – c'est ce que les Islandais appellent le *Small and Middle States Influence*.

J'en viens maintenant aux enjeux arctiques de manière plus générale. Trois points nous semblent devoir être plus particulièrement retenus.

Premièrement, le changement climatique est perçu de manière ambivalente. Certes, tout le monde reconnaît l'enjeu environnemental lié à la fonte des glaciers et aux diverses pollutions qui s'accroissent, mais le changement climatique est aussi analysé par certains acteurs en termes d'opportunités, notamment économiques : c'est évidemment le cas en ce qui concerne le nouveau passage maritime Nord-Est qui permet de relier plus rapidement l'Europe et l'Asie, et est désormais accessible trois à quatre mois par an. Cette dimension de développement économique est très présente, d'autant plus que la Chine est à l'offensive. Or il faut savoir que les populations autochtones de l'Arctique sont très ouvertes aux changements et à l'innovation, contrairement à ce que certains pourraient croire.

Deuxièmement, la dimension géopolitique et géostratégique est de plus en plus présente. C'est une nouveauté qui a été soulignée à plusieurs reprises. La remilitarisation russe sur la côte longeant le passage Nord-Est et l'offensive chinoise des nouvelles routes de la soie ont clairement changé la donne. Les ressources du

Groenland, notamment les terres rares, intéressent tout particulièrement la Chine. C'est à cette aune que doit être analysée la proposition de rachat du Groenland formulée par le président des États-Unis, Donald Trump. Les États-Unis considèrent que le Danemark et l'Union européenne sont plutôt dans une posture de laisser-faire et ils marquent un intérêt croissant pour cette zone, y compris sur le plan militaire.

M. Jean Bizet, président. – Troisième et dernier point, qui a donné lieu au débat auquel j'ai participé : quelle peut être la stratégie de l'Union européenne dans ce domaine ?

Je vous rappelle que l'Union européenne a adopté une stratégie pour l'Arctique en 2016. Cette même année, notre pays avait adopté sa feuille de route nationale pour l'Arctique. Notre collègue André Gattolin les avait analysées en détail et de manière critique dans son rapport « Union européenne et Arctique : pour une politique ambitieuse et étoffée », publié en 2017. Il avait alors souligné certaines lacunes de la stratégie de l'Union qui apparaissent flagrantes aujourd'hui, compte tenu de la dimension géostratégique croissante de l'Arctique. Le manque de visibilité des moyens mis en œuvre est notamment un sujet pour le prochain cadre financier pluriannuel.

Nous en avons débattu avec l'ambassadeur de l'Union européenne pour l'Arctique, Mme Marie-Anne Coninx, et le conseiller d'un *think tank* interne à la Commission européenne, l'ambassadeur Jari Vilen. Dans un document publié cet été, ce *think tank* recommande de réviser la stratégie de 2016, qui apparaît désormais décalée par rapport aux nouveaux enjeux.

L'Union européenne a organisé son premier Forum Arctique en Suède il y a trois semaines. Les intervenants concluaient également à la nécessité de réviser cette stratégie. Reste à savoir selon quelles modalités et quel calendrier. Or les deux ambassadeurs ont relevé que l'Arctique n'est pas apparu, à ce stade, comme une préoccupation importante de la nouvelle Commission européenne. C'est pourtant un enjeu d'importance face aux trois grandes puissances qui s'affirment dans la zone – Russie, Chine et États-Unis en ont clairement vu les avantages économiques et géostratégiques. Indéniablement se pose la question de l'articulation entre ces feuilles de route nationales et la stratégie de l'Union, la feuille de route française était la première à prévoir clairement cette articulation. Comme je l'ai souligné lors de mon intervention, au-delà du nécessaire dialogue entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, il faut également prévoir des modalités d'échange avec les parlements nationaux. C'est primordial, même si cet espace vit très bien, et que l'Islande et la Norvège, notamment, n'ont pas forcément envie d'une montée en puissance d'un nouveau partenaire.

Il nous semble donc que notre commission devra continuer à suivre ce dossier avec attention dans les mois qui viennent. Si son agenda le permet, nous pourrions notamment auditionner la Première ministre islandaise lors de sa prochaine venue en France. Nous signalerons également sa présence à Paris à M. le président du Sénat.

M. André Reichardt. – Lors d'un déplacement en Islande, j'ai visité le siège officiel du gouvernement islandais, une maison de taille modeste qui ne bénéficie pas de protection apparente, et j'ai été marqué par la facilité d'accès aux responsables publics.

M. Jean Bizet, président. – En effet, la culture sécuritaire de l'Islande est différente de la nôtre !

M. Philippe Bonnacarrère. – Pierre Loti a décrit la situation des pêcheurs bretons partant pêcher en Islande. En reste-t-il aujourd'hui ?

M. André Gattolin, vice-président. – Il reste des pêcheurs français allant pêcher en Atlantique Nord-Est mais cela n'a plus rien à voir avec la grande pêche décrite par Pierre Loti. La pêche est une activité économique majeure pour l'Islande qui a progressivement affirmé ses droits sur des zones de pêche, ce qui a donné lieu aux « guerres de la morue ». La société de pêche que nous avons visitée nous a indiqué que le marché français est important pour elle et qu'elle fournit notamment des enseignes de produits surgelés.

M. Jean Bizet, président. – Puisque vous évoquez l'histoire et la mémoire de la France en Islande et en Arctique, je voudrais vous informer que la ministre des Affaires étrangères du Groenland, Mme Ane Lone Bagger, a appelé notre attention sur la maison de Paul-Emile Victor au Groenland, qui nécessite des travaux de restauration. La mémoire de Paul-Emile Victor reste vive. Compte tenu de cette dimension culturelle et symbolique forte, je saisirai avec André Gattolin le ministre de la Culture pour examiner si une aide peut être apportée à ce projet.

M. André Gattolin, vice-président. – Une aide a déjà été apportée par le passé, par le biais de la dotation d'action parlementaire. Il me semble qu'une intervention du ministère de la Culture serait justifiée pour sauvegarder ce patrimoine qui contribue au rayonnement de notre pays.

Institutions européennes

Présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe

Communication de Mme Nicole Duranton

M. Jean Bizet, président. – Mes chers collègues, je vais maintenant donner la parole à Nicole Duranton pour nous rendre compte, au nom de nos collègues qui sont membres de la délégation française à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la dernière partie de session de cette assemblée, qui s'est tenue à Strasbourg voilà trois semaines.

Il s'agissait d'une session spéciale à plusieurs titres : d'une part, elle intervenait après la réintégration de la délégation parlementaire russe au sein de l'hémicycle du Conseil de l'Europe, réintégration intervenue en juin, qui avait suscité beaucoup d'émotion et qui en suscite encore ; d'autre part, elle se déroulait encore sous présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. C'est pour cette raison que le Président de la République est intervenu devant l'Assemblée de Strasbourg, marquant ainsi le 70^e anniversaire du Conseil de l'Europe.

C'est aussi pour cette raison que se tiendra demain et après-demain, sous la coprésidence de MM. Richard Ferrand et Gérard Larcher, la conférence des présidents des parlements du Conseil de l'Europe. Le Président Larcher m'a invité à l'y accompagner, avec le président Cambon, et nos collègues Nicole Duranton et Maryvonne Blondin. La présidence française s'achèvera à la fin du mois de novembre. D'ici là, et dans ce cadre, notre délégation parlementaire à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe organise jeudi 14 novembre au Sénat, un colloque sur les droits de l'homme et la démocratie à l'ère numérique, auquel je vous encourage tous à participer.

Mme Nicole Duranton. – La quatrième partie de session de l'APCE, la dernière sous présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, s'est tenue à Strasbourg du 30 septembre au 4 octobre dernier.

La délégation du Sénat y était représentée par nos collègues Maryvonne Blondin, Bernard Cazeau, Bernard Fournier, André Gattolin, François Grosdidier, Claude Kern, Jacques Le Nay, André Reichardt, André Vallini et moi-même.

Outre le retour de la Russie, la précédente partie de session, fin juin, avait été marquée par l'élection du nouveau Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Mme Marija *Pejčinović Burić*, ministre croate des affaires étrangères.

La session d'automne a, quant à elle, été marquée par la venue, le 1^{er} octobre, du Président de la République, qui s'est exprimé dans l'hémicycle, puis a participé à la cérémonie célébrant le 70^e anniversaire du Conseil de l'Europe. Si les tensions étaient nettement moins vives qu'en juin, la situation est loin d'être pacifiée et reste marquée par plusieurs défis.

En premier lieu, les stigmates de la crise russe étaient toujours visibles. Certes, nos collègues russes étaient présents et actifs, et la Russie a également repris le versement de sa contribution au budget du Conseil de l'Europe, mais le parlement ukrainien a refusé de désigner une délégation, si bien que les députés ukrainiens n'ont pas participé à nos travaux. Quant aux délégations balte et géorgienne, elles n'ont pas voulu prendre part aux cérémonies du 70^e anniversaire. Par ailleurs, le bureau de l'Assemblée a donné suite à la demande du groupe ADLE de tenir un débat d'actualité sur le thème de la violation des droits démocratiques et la répression des manifestations pacifiques en Russie dans le contexte des élections au conseil de la ville de Moscou. Un débat d'actualité ne donne pas lieu au vote d'une résolution ; cependant, il a été l'occasion de dénoncer le non-respect par la Russie des résolutions de l'APCE la concernant et, plus généralement, la violation par ce pays de plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Dans son discours devant l'Assemblée en tant que présidente du Comité des ministres, la secrétaire d'État chargée des affaires européennes, Amélie de Montchalin, a estimé que « le retour de la délégation russe [...] engage la Russie » et a affirmé que « la Présidence française veillera à ce que la Russie respecte toutes ses obligations statutaires, qu'elle continue de mettre en œuvre [...] toutes les décisions de cette institution ». Sur ce point, l'Assemblée et le Comité des ministres ont poursuivi leurs discussions sur une nouvelle procédure complémentaire entre ces deux organes en cas de manquement d'un État membre à ses obligations statutaires. Amélie de Montchalin a indiqué que son objectif était que cette « procédure de réaction conjointe » soit opérationnelle en janvier 2020. En dernière extrémité, elle pourrait conduire, à l'issue de plusieurs étapes obéissant à des conditions précises, à l'exclusion de l'État membre concerné de l'Organisation ou à la suspension de son droit de représentation. Cette nouvelle procédure est envisagée de façon très progressive : des sanctions éventuelles ne seraient prises qu'après une étape de dialogue politique coordonné avec l'État membre, puis une autre au cours de laquelle serait instituée une procédure spéciale de suivi, le tout étant ponctué d'évaluations régulières. Selon la secrétaire d'État française, la mise en œuvre de la procédure de réaction conjointe doit obéir à quatre principes : prévisibilité, réactivité, crédibilité et réversibilité.

En second lieu, le Conseil de l'Europe reste confronté à de nombreux autres défis.

Lors de sa première intervention dans l'hémicycle, Mme *Pejčinović Burić* ne l'a d'ailleurs pas caché, elle a estimé que le Conseil de l'Europe devait « rester, pour ses membres, une plateforme paneuropéenne – unique – de dialogue et de coopération constructifs » et devait aussi « demeurer la référence, s'agissant de la promotion et de la protection de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit sur notre continent ». La Secrétaire générale a évoqué la nécessité de stabiliser et pérenniser le financement du Conseil de l'Europe, et de poursuivre la réforme de son fonctionnement et de ses structures. Mais les difficultés sont nombreuses : non-respect de certaines décisions de la Cour de Strasbourg, voire contestation de la Convention européenne des droits de l'Homme, existence de conflits gelés, persistance de la corruption, atteintes à l'indépendance de la justice, discours de haine et *fake news* en ligne, pauvreté, etc. Elle a conclu sur ces mots : « Je prends

mes fonctions à une période difficile pour le Conseil de l'Europe. Je ne me fais pas d'illusions : exercer mon mandat ne sera pas facile. »

Dans son discours, très apprécié, devant l'Assemblée, le président Macron a réaffirmé « l'indéfectible attachement » de la France au Conseil de l'Europe et à la Convention. Tout en rappelant le bilan positif de l'Organisation, par exemple la disparition quasi totale de la peine de mort en Europe, il a noté que, « trente ans après la chute du mur de Berlin, les murs de cette maison commune sont toutefois fissurés ». Il a en effet dénoncé les atteintes aux droits fondamentaux, notamment en Turquie, et dans les démocraties illibérales. C'est pourquoi il s'est dit attaché à vouloir « reconstruire ici l'unité de notre continent sur le socle de nos valeurs communes ».

Sur la Russie, il a, à la fois, mis en évidence les insuffisances de l'État de droit et les apports de son appartenance au Conseil de l'Europe, tout en se félicitant du retour de sa délégation parlementaire – « ce n'est pas un geste de complaisance ; c'est une décision d'exigence », a-t-il dit.

Ensuite, le Président de la République a considéré que certains sujets sensibles étaient l'objet de ce qu'il a appelé « la tension éthique qui vient traverser nos démocraties », illustrant ses propos par quatre exemples : la lutte contre le terrorisme, le maintien de l'ordre, la lutte contre la désinformation, et la maîtrise des flux migratoires et la protection du droit d'asile.

Il a conclu son discours en évoquant la création d'un Observatoire de l'enseignement de l'Histoire. Amélie de Montchalin avait précédemment expliqué qu'il ne s'agissait pas « d'écrire un manuel d'histoire unique pour 47 pays », mais « de dresser un état des lieux neutre et de permettre aux spécialistes de se parler, de travailler ensemble sur la façon dont notre passé est enseigné dans les écoles ».

Enfin, cette partie de session a donné l'occasion à plusieurs de nos collègues de la délégation française de faire adopter plusieurs rapports. Notre collègue Maryvonne Blondin a notamment présenté deux rapports, le premier sur les violences obstétricales et gynécologiques, et le second, en binôme avec un parlementaire lituanien, sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldavie. Je laisse Mme Blondin vous donner plus de détails sur ses rapports.

Mme Maryvonne Blondin. – J'ai préparé le premier rapport en tant que membre de la commission Égalité et non-discrimination, sur un sujet qui n'avait jamais été traité par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, non plus d'ailleurs que par la délégation aux droits des femmes du Sénat. Il s'intitule « Reconnaître les violences obstétricales et gynécologiques, et protéger les droits des patientes ».

J'en ai parlé récemment à Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, qui m'a félicité d'avoir réalisé ce travail. Ce rapport est très large, 37 pays ayant répondu sur les 47 qui ont été destinataires du questionnaire. Le Conseil national des gynécologues et obstétriciens de France a changé son fusil

d'épaule et met en place une commission spéciale pour se conformer aux préconisations contenues dans mon rapport. Ce rapport a fait l'objet d'une large couverture à la radio comme à la télévision, ainsi que sur les réseaux sociaux.

Il permettra peut-être que l'Assemblée nationale et le Sénat se saisissent du sujet pour faire avancer les choses.

Je suis également corapporteuse sur la Moldavie pour la commission du suivi du respect des obligations et engagements. Ce pays subit, depuis février dernier, des crises économiques et sociales très importantes et souffre de graves problèmes judiciaires ainsi que d'une corruption très forte. Or il est important, aux yeux de la commission, d'accompagner sa démocratisation.

La Moldavie fait partie des pays tampons entre l'Est et l'Ouest, que nous ne devons pas délaissier et que la France doit soutenir et accompagner.

J'occupe ces fonctions depuis 2017, à la suite de Mme Durrieu, et avec mon collègue M. Egidijus Vareikis, de Lituanie, nous nous interrogeons aujourd'hui sur la situation du pays, que nous suivons très régulièrement.

Un accord un peu antinomique a été conclu en Moldavie entre le camp pro-occidental et le camp prorusse qui n'avaient jusqu'alors pas de relations. Parvenir à se mettre temporairement d'accord sur des points précis pour gouverner le pays, manifeste une maturité politique qui justifie que ce pays soit accompagné, dans le cadre du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GreVio), la convention de Venise et d'autres structures du Conseil de l'Europe.

M. Jean Bizet, président. – Bravo pour ce rapport, ma chère collègue, qui a en effet été bien relayé. Il a utilement levé des zones d'ombre.

Mercredi 30 octobre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président, et de Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale

Institutions européennes

Réforme de la politique agricole commune

Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et des membres français du Parlement européen

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Je suis heureuse de vous accueillir ici, à l'Assemblée nationale, pour une réunion d'une forme tout à fait innovante. Nous inaugurons en effet aujourd'hui la première conférence de consensus européenne qui a pour thème l'avenir de la politique agricole commune. Nous sommes particulièrement heureux d'y associer aujourd'hui nos collègues sénateurs et députés européens.

L'objectif est de nous mettre d'accord sur un texte commun sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC). La Commission européenne a présenté ses orientations en juin dernier, et, depuis, les discussions sont bloquées au Conseil, notamment en raison d'une opposition des États sur le budget alloué à la PAC. La Commission propose en effet une réduction de 15 % du budget de la PAC en euros constants, mais également un nouveau modèle, basé sur des « plans stratégiques » nationaux qui font peser le risque d'une renationalisation de la PAC.

Pour discuter aujourd'hui, M. le Président Bizet et moi-même vous avons transmis un texte, qui synthétise les résolutions européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la PAC. Nous avons d'ores et déjà reçu des propositions de modifications, et c'est pourquoi nous vous soumettons une nouvelle version du texte, avec des modifications que nous avons jugées, mon collègue Jean Bizet et moi-même, susceptibles de faire consensus. C'est ce texte légèrement modifié que nous vous proposons d'examiner.

Je me réjouis que nous puissions porter une voix française dans le débat européen sur la politique agricole, tant ce sujet est primordial à nos yeux. Nous ne devons pas abaisser nos ambitions en la matière. Il faut rendre notre agriculture attractive pour les jeunes, performante sur le plan économique et écologique. C'est à cela que doit servir la PAC.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Je vous remercie, Mme la présidente, d'avoir pris cette initiative de rechercher un nouveau format à nos rencontres avec les élus français au Parlement européen, sur le sujet ô combien important de la prochaine réforme de la PAC.

Pour la première fois, en effet, nos deux institutions se sont attachées à réunir dans un document commun la synthèse des cinq résolutions européennes qu'elles ont, l'une et l'autre, adoptées sur la future PAC 2021/2027. Vous y trouverez les points clés qui nous tiennent tous à cœur.

S'agissant du Sénat, nous avons plus particulièrement défendu les orientations suivantes :

– premièrement, le refus du renoncement à l'ambition agricole de l'Union, alors que les autres grandes puissances mondiales investissent à l'inverse massivement dans ce domaine ;

– deuxièmement, le maintien des moyens budgétaires de la PAC, alors que le projet de réforme table *a contrario* sur une réduction drastique en termes réels, de 11 % des aides du premier pilier et de 28 % de celles du second. J'ajouterais que derrière cela, il y a une politique de convergence à laquelle nous sommes invités à souscrire mais qui va nous fragiliser par rapport aux pays d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'une augmentation des cofinancements nationaux au titre du deuxième pilier aux alentours de 10 % ;

– troisièmement, nos plus vives inquiétudes quant au nouveau mode de mise en œuvre de la PAC proposé par la Commission européenne. De fait, sa logique conduit mécaniquement et inexorablement à une « renationalisation », que je qualifierais de rampante, de la politique agricole commune. Elle ne se sera pas tellement visible au temps *t*, mais beaucoup plus au bout de sept ans. Ceci générera des distorsions de concurrence supplémentaires au détriment des producteurs français. On peut hélas redouter le passage à vingt-sept politiques agricoles nationales de moins en moins compatibles entre elles, déclinées en outre de 270 façons différentes dans chacune des régions européennes. Je rappelle que la politique agricole commune a été une des clés du fondement de la cohésion de l'Union européenne depuis le Traité de Rome ;

– quatrième, la demande de progrès supplémentaires en termes de gestion des crises ;

– cinquièmement, le refus du *statu quo* en matière de concurrence, que défend la Commission au motif, à nos yeux totalement infondé, que les avancées du règlement Omnibus du 13 décembre 2017 seraient suffisantes.

J'ai toujours rêvé que l'Europe se calque sur ce que les Américains ont fait au travers du *Capper-Volstead Act* de 1922, c'est-à-dire que le regroupement devienne la règle en agriculture, et non l'exception. Nous avons cent ans de retard.

Nous vous invitons donc à réagir à ce document de travail. D'une façon générale, nous souhaiterions aboutir à un document certes informel, mais faisant consensus entre députés, sénateurs et membres français du Parlement européen sur la future politique agricole commune. Tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, nous savons dépasser nos clivages politiques, lorsque l'enjeu le justifie et lorsque l'intérêt national l'exige. Tel est bien le cas pour ce dossier. Par là même, nous nous inspirerions utilement des exemples d'autres États membres, où les parlementaires

nationaux et européens savent travailler de concert d'une façon efficace et pertinente.

Permettez-moi de conclure en soulignant que nous avons collectivement intérêt à agir ensemble et maintenant, car, pour la Commission européenne, manifestement les jeux sont faits : le projet de réforme de la PAC se fera quoi qu'il arrive, quelles que soient les objections formulées. Tel était le sentiment général, à l'issue de la réunion organisée avant-hier à Helsinki par la présidence finlandaise, à laquelle je participais pour le Sénat, en compagnie de ma collègue Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat, et de collègues députés. En résumé, nos échanges de vues ont fait apparaître un véritable « dialogue de sourd » entre la Commission européenne et les représentants des parlements nationaux. La situation a d'ailleurs été parfaitement résumée par notre collègue député Jean-Baptiste Moreau, au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale : « *Malgré les oppositions continuellement exprimées, la Commission n'a pas modifié d'un iota son projet depuis juin 2018.* »

Il y a sept ans, nous étions parvenus au Sénat, à la demande du président Larcher, à réunir le plus grand nombre possible de commissions des affaires européennes des États membres. J'ai tenté de renouveler cette année l'exercice avec mes collègues, pour aboutir finalement à un constat d'échec. Nous avons commencé à travailler avec les attachés agricoles des différentes ambassades ; nous nous sommes aperçus au bout de quelques mois que nous étions en totale divergence, notamment avec l'Allemagne, notre principal partenaire.

Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons, je me réjouis que nous soyons réunis aujourd'hui pour trouver un consensus.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Il est très important que nous apprenions à travailler ensemble et de manière transpartisane sur des sujets aussi importants que la PAC. Comme vous l'avez souligné, d'autres États membres le font. En Allemagne, particulièrement, nos collègues savent défendre conjointement leurs positions.

Sur le dossier de la PAC, nous ne sommes en effet pas d'accord avec notre principal partenaire. Nous avons eu lundi une réunion avec nos homologues de la commission des affaires européennes du Bundestag. Dans le cadre de nos discussions sur le cadre financier pluriannuel, nous avons bien vu que la politique agricole commune n'était pas la priorité de nos amis allemands, qui insistent davantage sur le numérique, la défense ou la sécurité. Nous avons beaucoup de travail à faire en commun.

Nous allons organiser nos débats en deux temps : d'abord une discussion générale sur l'avenir de la PAC et ensuite une discussion sur le texte modifié que nous vous avons soumis.

M. Jean-Baptiste Moreau, député. – André Chassaigne et moi-même avons participé aux rencontres interparlementaires en Roumanie, puis en Finlande ;

nous avons pu constater que le discours de la direction générale pour l'agriculture et le développement rural de la Commission européenne n'avait pas varié. Du point de vue budgétaire, la réduction envisagée va bien au-delà de celle qui découlerait du seul impact du Brexit, que l'on pourrait évaluer à 9 %. Elle devrait approcher 16 ou 17 % en euros constants. La France a réuni 22 pays sur 27 pour s'opposer à cette diminution.

Pour ce qui concerne les orientations de la PAC, les plans stratégiques peuvent aboutir, même s'il y a un socle commun prenant en compte, entre autres, les exigences environnementales, à des distorsions de concurrence avec certains États, en particulier de l'Est, dont les priorités vont plus à l'économie qu'à l'environnement.

Nous avons également une « divergence sur la convergence ». Les anciens pays de l'Est parlent sans arrêt de convergence, notamment de convergence à l'hectare. Nous pourrions envisager cette convergence à l'hectare, s'il y avait également convergence sur les normes fiscales, sociales et environnementales. Sinon, les aides ne viendront que renforcer les distorsions de concurrence déjà existantes.

Malgré le « barouf » qu'il y a eu autour des accords internationaux, il faut souligner que les réelles distorsions de concurrence, notamment pour ce qui concerne la viande bovine, ont lieu à l'intérieur de l'Union européenne.

M. André Chassaigne, député. – Je partage les propos des intervenants précédents. Je soulignerai trois points.

Premièrement, depuis le rapport d'information que j'ai rédigé avec Alexandre Freschi sur une agriculture durable pour l'Union européenne, j'insiste pour que nous portions dans le débat européen une position partagée. D'ailleurs, la proposition de résolution que nous avons proposée avait été adoptée à l'unanimité. Il est extrêmement important que cette parole soit également partagée par les sénateurs et les députés européens pour créer un rapport de force.

Deuxièmement, Jean-Baptiste Moreau l'a souligné, les questions de convergence vont constituer un obstacle important. Il y a une demande très forte des pays d'Europe centrale d'un renforcement de la convergence entre les pays, mais il est également question de convergence à l'intérieur des pays. La question du plafonnement des aides est en effet soulevée par nos collègues d'autres parlements de l'Union européenne, notamment de Roumanie et de Pologne. Il ne faut pas céder.

Troisièmement, j'ai deux observations sur le texte, pour le cas où la discussion sur le budget de la défense en séance m'empêcherait de participer à la fin de notre discussion.

Au point 7, j'aurais préféré que l'on parle de garantir le revenu des agriculteurs, plutôt qu'assurer sa stabilité.

Au point 8, la formulation : « renforcer le poids des producteurs dans la chaîne de valeur alimentaire » me semble un peu jargonnante. J'aurais préféré

écrire : « renforcer le poids des producteurs pour un meilleur partage de la valeur ajoutée à leur bénéfice ». J'ai tellement vécu la langue de bois que j'essaie de l'éviter !

M. Alexandre Freschi, député. – La PAC est la première politique véritablement intégrée de l'Union européenne ; c'est autour d'elle que se sont construites les autres initiatives portées par l'Union européenne. Aujourd'hui, la baisse sans cesse annoncée du budget de la PAC compromet la stratégie européenne en matière agricole et alimentaire. Car au-delà de l'agriculture, la PAC est une question alimentaire, environnementale, et même une question de société.

Avec mon collègue André Chassaigne, nous avons porté deux rapports et propositions de résolutions européennes (PPRE) qui ont été adoptées – c'est assez rare pour être souligné – à l'unanimité par tous les groupes de l'Assemblée nationale. Nos travaux ont conclu qu'il s'agissait de trouver un équilibre entre les objectifs environnementaux, économiques et sociétaux de la PAC, sans négliger un autre enjeu essentiel : la souveraineté alimentaire. À cet égard, il est crucial de mener à son terme le projet européen de « plan protéines ». Il faut prendre conscience du risque d'une dépendance alimentaire croissante, surtout avec les difficultés que l'on connaît en matière de renouvellement générationnel des agriculteurs.

M. Jean-Louis Bourlanges, député. – La Commission commet une erreur de principe en considérant que l'inclusion de nouvelles priorités européennes devrait systématiquement se traduire par l'abandon d'anciennes priorités. On a décidé de faire une politique agricole commune : elle n'est certes pas parfaite, mais nous n'avons aucune raison de la détricoter pour la remplacer par de nouvelles politiques. Le budget européen n'est pas une sorte de furet, un mistigri qui passerait d'une politique à l'autre en nous obligeant à abandonner une politique ancienne parce qu'elle est ancienne au profit d'une politique nouvelle.

Deuxièmement, il faut rappeler que la PAC n'est pas excessivement coûteuse. Elle représente en effet 40 % des dépenses européennes, mais ces dépenses ne représentent elles-mêmes que 2 % des dépenses publiques européennes. Si le numérateur – 40 % – apparaît élevé, c'est d'abord parce que le dénominateur est dérisoire. La PAC est une politique intégrée : ce qui signifie par définition que ce qui est dépensé au niveau européen *ne l'est pas* au niveau des États membres. Il s'agit donc d'une illustration du principe de subsidiarité que nous cherchons à défendre.

Ce tour de passe-passe intellectuel, qui n'est possible que parce que les agriculteurs ne représentent qu'une petite minorité des populations européennes, mérite donc d'être dénoncé. Le texte dont nous discutons en ce moment offre à cet égard une très bonne réponse, commune aux parlementaires des trois Assemblées, à un sophisme qui n'est pas acceptable ni politiquement ni intellectuellement.

M. Brice Hortefeux, membre du Parlement européen. – Il faut en rester à une idée simple : la PAC a été créée en 1962, pour répondre à deux objectifs. Premièrement, garantir la souveraineté alimentaire des Européens ; deuxièmement,

assurer un revenu décent pour les agriculteurs. Or la « renationalisation rampante » de la PAC, dénoncée par le président Bizet, risque de recréer une concurrence entre les pays européens, que la PAC avait précisément été conçue pour éviter. La « garantie des revenus » des agriculteurs est une faillite totale : les agriculteurs gagnent un revenu inférieur au SMIC pour 54 heures de travail hebdomadaires en moyenne. Bref, faute de consensus entre ses quatre principaux bénéficiaires – à savoir la France, l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie –, la PAC échoue à remplir les objectifs pour lesquels elle a été créée.

M. JérémY Decerle, membre du Parlement européen. – Les agriculteurs ont d'abord besoin de stabilité. Il faudrait donc éviter une rupture entre la prochaine PAC et la PAC actuelle.

Il faut défendre la PAC au nom de la cohérence : l'Europe ne peut pas vouloir une politique commerciale, écologique et environnementale ambitieuse tout en proposant une politique agricole commune au rabais. Nous n'atteindrons pas nos objectifs environnementaux, écologiques et sociétaux si nous baissons le budget de la PAC.

La politique du renouvellement des générations doit aussi être un véritable pilier de la prochaine PAC : seuls 5 % des agriculteurs ont moins de 35 ans en Europe. Pour que l'agriculture soit un secteur attractif pour les jeunes, il faut aider financièrement les exploitations agricoles, ce qui suppose bien sûr de préciser la définition de l'actif agricole (à la base de la notion « d'aides à l'actif ») et le statut de l'agriculteur professionnel.

Nous devons aussi trouver des dispositifs de gestion des risques, en s'inspirant pourquoi pas des politiques assurantielles américaines en la matière : depuis 30 ans, les Américains n'ont pas perdu d'actifs agricoles. N'ayons pas peur de proposer des politiques ambitieuses de gestion des risques !

Quand nous aurons réussi ça – et peut-être même en parallèle –, nous pourrons également avoir des ambitions écologiques de taille, et demander des efforts supplémentaires aux agriculteurs dans ce domaine. Mais ne mettons pas la charrue avant les bœufs.

M. Benoît Huré, sénateur. – Nous sommes ici entre Européens convaincus qui devons payer les conséquences d'un manque de courage. Nous n'avons pas voulu dire que l'Europe devait avoir un budget beaucoup plus ambitieux, avec des ressources propres et des contributions nationales bien identifiées, dans un souci de subsidiarité. Si l'on avait demandé aux communautés de communes, comme on le demande à l'Europe, de conduire des actions nouvelles, elles n'auraient jamais pu le faire. Il n'y a rien de pire que de vouloir rester à budget constant tout en voulant développer de nécessaires politiques nouvelles. Je n'oppose pas ces politiques mais les politiques traditionnelles ont fondé l'Europe et sont un enjeu national de première importance. C'est la quadrature du cercle : on ne veut pas réduire l'agriculture pour développer le numérique ou le tertiaire. Une bonne fois pour toutes, il faut décider de consacrer plus de moyens au budget européen. Sans

cela, nous allons vers une désunion européenne. Nous pouvons détruire en un budget ce qui a été construit depuis des décennies.

M. Christophe Jerretie, député. – J’ai exactement la même vision que monsieur le sénateur. Sur la dépense, nous sommes tous d’accord.

Il faut dire que le développement intrinsèque passera par le développement de la PAC, mais aussi par les autres développements. Pour ce faire, nous avons l’obligation de nous entendre pour demander une augmentation des ressources – pour ne pas dire recettes comme dans le budget français.

Très sincèrement, je pense que le maintien, voire le développement de la PAC passera uniquement par l’augmentation des ressources. À ce titre, j’ai une proposition qui est celle d’un prochain texte commun sur une augmentation du type de ressources mobilisables. Ce serait une bonne perspective pour le maintien de la PAC. Ayant travaillé sur le cadre financier pluriannuel, j’estime que c’est le moyen de ne pas opposer les politiques nouvelles et anciennes.

Étant assez nombreux aujourd’hui, nous pouvons réunir quelques éléments très concrets à proposer directement à nos gouvernements, aux parlementaires des autres pays, et bien sûr aux parlementaires et aux commissaires européens qui les porteront.

M. Michel Raison, sénateur. – Beaucoup de choses ont déjà été dites. La PAC comporte un certain nombre d’axes parfaitement indispensables : l’installation des jeunes agriculteurs, les compensations des handicaps naturels, les fameuses aides directes qui compensent l’écart avec les prix internationaux, ce que le grand public ne sait pas toujours.

Je voudrais revenir sur un sujet dont on ne parle pas assez, et que j’appelle le « préventif ». On demande aux agriculteurs de faire de plus en plus d’efforts à titre préventif sans leur ouvrir de nouveaux pans d’activité. Mais a-t-on augmenté les fonds en matière de recherche ? Dans l’industrie, l’axe primordial est bien la recherche, et nous avons su nous associer sur beaucoup de sujets en Europe en matière de recherche.

Au moment où est évoquée la renationalisation de la PAC, nous pourrions lancer la grande cause européenne de la recherche pour assurer la transition attendue par les populations : la recherche sur les variétés, sur les méthodes génétiques. Le réchauffement climatique existe. Nous avons besoin, quelle que soit la production, de trouver des techniques de culture et des plantes nouvelles ; il faut accélérer cette recherche.

On parle souvent de formation. Ce dont souffrent le plus nos agriculteurs français, au-delà des distorsions de concurrence, c’est d’une absence de formation plus élaborée en matière de gestion d’entreprise. Je rencontre en ce moment des proviseurs de lycée agricoles pour en parler.

Nous avons besoin d'échanges plus importants entre pays. J'en ai moi-même bénéficié en 1969, à travers un stage organisé par la CEE de l'époque. J'y ai appris beaucoup. Avant d'essayer de traiter le mal, il faudrait essayer de le prévenir.

Mme Frédérique Dumas, députée. – À mon tour de mettre l'accent sur le fait de ne pas opposer politiques anciennes et nouvelles. Je suis frappée, à ce titre, par le fait qu'un des objectifs nouveaux est le climat. Pourquoi oppose-t-on la PAC à cet objectif ?

Il est peut-être dangereux d'ajouter l'objectif « alimentation » à la PAC, toutefois il faudrait sans doute y ajouter au moins l'objectif climat et biodiversité, pour justifier que le budget alloué à la PAC soit maintenu.

Comme l'a dit M. Jerretie, il est important de parler de ressources. Nous ne souhaitons pas opposer les politiques les unes aux autres, y compris la politique de cohésion. En termes de méthode, le ministre des affaires européennes allemand est venu nous rencontrer au Bundestag à Berlin pour souligner qu'un soutien aux demandes françaises passerait par un respect des engagements en matière d'élargissement. Il ne faut pas opposer les légitimités des pays entre elles.

M. Daniel Gremillet, sénateur. – Je crois que la PAC n'a jamais été aussi jeune. Si l'on regarde ce qui se passe à travers le monde, l'Europe serait la seule à désarmer sa politique agricole, en termes de suffisance alimentaire et d'ambitions mondiales. C'est très choquant à un moment où les Européens se posent des questions, après les élections au Parlement européen et avec un Brexit difficile. Nous avons besoin de plus d'Europe et d'une Europe qui s'affirme et affiche sa stratégie, pour donner confiance aux Européens, aux Français, aux entreprises.

Je pense que le secteur agricole n'a jamais été aussi fragile qu'aujourd'hui. Il faut donner envie aux jeunes de s'installer. Pour cela, il faut de la visibilité sur la politique agricole européenne. S'installer signifie prendre des risques.

Je voudrais rappeler un autre aspect. Aujourd'hui, la sécurité alimentaire de l'Europe s'inscrit dans le temps long. L'agriculture n'est pas le temps court. Les choix de la stratégie agricole d'aujourd'hui emportent la sécurité alimentaire de l'Europe de demain, de nos enfants.

Il ne faut pas négliger un autre point, qui nécessite des accompagnements significatifs. La diversité territoriale est très importante en France et à ce titre, je me réjouis de la réunion de ce soir. Je souhaite que les assemblées fassent front uni avec le Président de la République, le Premier ministre et le ministre de l'agriculture. C'est à ce prix que la France retrouvera une légitimité.

Les défis qui sont devant nous en matière climatique nécessitent une grande ambition. L'agriculture apporte des réponses sociétales, sur l'indépendance alimentaire et énergétique par la captation des gaz à effet de serre. Chaque fois que l'Europe aura la capacité à produire sur son territoire, ce sera autant de clés de la réussite.

Je suis un optimiste permanent. En voyant cet été l'ensemble des pays européens s'émouvoir de la forêt amazonienne qui brûlait, je n'ai pas compris car il est aussi important de s'inquiéter de ce qui se passe sur notre propre territoire. N'oublions pas que les espaces forestiers d'Europe souffrent et sont en situation de grande fragilité. J'imagine et je rêve, au-delà d'un budget européen ambitieux, d'une politique forestière européenne ambitieuse.

Enfin, je confirme l'enjeu que représente, pour l'Union européenne, son indépendance en matière de protéines.

M. Pierre Karleskind, membre du Parlement européen. – Je voudrais évoquer l'ambiance dans laquelle se déroulent les débats sur la PAC et la pêche au niveau européen avec les interlocuteurs qui sont les nôtres à Bruxelles. Il y a quelques années, j'ai participé à un débat sur le FEAMP – équivalent pour la pêche du FEADER – et conclu mon intervention par la nécessité de prendre en compte l'enjeu alimentaire, au même titre que l'enjeu environnemental et l'enjeu économique. Ce faisant, je ne faisais que rappeler de quelle manière la politique agricole est inscrite dans les traités européens. Or, quelle ne fut pas ma tristesse lorsque j'ai vu mes collègues rire, rire de ce discours qui fleurait bon, à leurs yeux, les années soixante-dix.

Dans une interview que j'ai donnée hier à Euractiv, j'ai rappelé à quel point, depuis des années, la Commission européenne avait négligé l'enjeu de la qualité et de la sécurité alimentaire. C'est largement lié à une culture qui est différente de la nôtre au sein des institutions européennes et dans les autres pays.

C'est pourquoi je considère comme essentiel que nous ayons une parole française, assumée en tant que telle, avec notre histoire, notre culture, notre agriculture et notre vision de l'alimentaire. Je le vois d'ailleurs dans notre hémicycle. Il nous faut convaincre à la fois les collègues d'autres pays au sein de nos propres groupes et la Commission européenne.

S'agissant du budget et, plus précisément, de la stratégie « *farm to fork* » annoncée par la présidente Ursula von der Leyen, il ne faut pas se leurrer. Avec un budget réduit tel que celui qu'on nous propose, cette stratégie au nom pompeux se réduira à un effet d'annonce. Le Parlement européen ne s'y est pas trompé. Il a insisté, dans ses résolutions, sur la nécessité de maintenir les politiques communes traditionnelles tout en finançant les nouvelles priorités européennes, ce qui implique une augmentation du montant du CFP.

Certes, le Parlement européen ne va probablement pas voter ou rejeter le CFP uniquement en considération des crédits de la PAC mais la Commission européenne et sa présidente – élue, je le rappelle, à seulement neuf voix de majorité – doivent avoir conscience que le Parlement européen nouvellement élu a déjà fait la preuve de sa réticence à valider ce qui lui était présenté.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur. – Je voudrais pour ma part faire deux observations. La première est un souhait. Il me semble utile qu'une position transpartisane soit également définie en matière de politique de cohésion, même s'il

est évident que nous ne pourrions pas gagner sur les deux terrains. La deuxième observation porte sur la proposition de texte, qui semble rédigée à l'attention de la Commission européenne. Or, ce n'est pas tant celle-ci qu'il faut convaincre que les autres États membres, leurs parlementaires nationaux, d'une part, et leurs représentants au Parlement européen, d'autre part. Il serait donc souhaitable que la proposition de texte soit réorientée et la liste de ses destinataires complétée.

M. Antoine Herth, député. – Je me félicite à mon tour de cette initiative et de notre position commune sur une politique – la PAC – qui est au fondement de la construction européenne. Celle-ci est nécessaire afin de faire face aux divergences de vue entre les principaux pays européens dans les négociations actuelles.

Je suis par ailleurs très inquiet s'agissant du Brexit en tant que tel, mais aussi parce qu'il constitue une remise en cause sous-jacente de la construction européenne, à la fois de l'extérieur, bien sûr, mais également de l'intérieur. Il constitue à cet égard un véritable *stress-test* pour l'Union européenne et ses membres. C'est pourquoi j'attire votre attention sur le point 7 du projet de texte qui insiste sur les filets de sécurité. Il me semble nécessaire d'insister également sur la robustesse de la PAC pour une raison simple : on parle beaucoup de l'accord commercial avec le MERCOSUR qui porte sur des quotas d'importation de volailles d'environ 180 000 tonnes. Or, l'enjeu pour la viande de volailles dans le cadre du Brexit est de l'ordre d'un million de tonnes. D'autres secteurs comme le lait ou la viande bovine pourraient être totalement perturbés par le Brexit. La robustesse de la PAC, c'est-à-dire sa capacité de réagir à une crise majeure, est essentielle et doit être renforcée, afin d'éviter une situation de détresse dans nos campagnes.

M. Pierre Cuypers, sénateur. – Je m'interroge pour ma part sur la pertinence d'ajouter, sur le plan budgétaire, l'alimentation et l'agriculture. Nous avons par ailleurs évoqué les distorsions de concurrence. Certes, il y a des normes européennes que nous devons tous respecter mais nous nous mettons en difficulté avec nos normes françaises. Au final, nous n'appliquerons pas tous les mêmes règles, mais c'est de notre propre fait. Enfin, un point qui n'apparaît pas dans la proposition de texte est la notion de production non-alimentaire. La production agricole est, naturellement, à finalité d'abord alimentaire, mais d'autres débouchés sont possibles, comme les énergies renouvelables, la chimie du végétal ou les produits de santé. Ces débouchés doivent être pris en compte dans la PAC et la proposition de texte peut y contribuer en les mentionnant.

Mme Yolaine de Courson, députée. – On ne devrait pas, à mon sens, opposer la nécessaire amélioration du revenu de nos agriculteurs à l'indispensable transition écologique. Il faut aussi interroger notre relation à la nature et au vivant. La nature nous fait vivre, nous avons parfois tendance à l'oublier et les agriculteurs sont au cœur de celle-ci. Nous devons donc tous, au niveau européen, participer à la revalorisation des métiers de l'agriculture pour une alimentation saine et durable, mais aussi pour l'ensemble des services gratuits qu'ils nous offrent aujourd'hui comme le stockage du carbone, le maintien des paysages et la protection de la biodiversité. Il faut donc considérer l'agriculture comme un secteur à haut potentiel, plus que comme un secteur à protéger, et travailler à réduire le fossé entre agriculteurs et consommateurs.

M. Éric Bothorel, député. – J’ai découvert le monde de l’agriculture directement avec les agriculteurs, lorsque ceux-ci sont venus manifester devant ma permanence. Je me suis ensuite rendu dans leurs fermes pour mieux appréhender la réalité de leur métier. Lorsque je lis l’alinéa portant sur notre attachement à une concurrence loyale dans les échanges internationaux, je suis sûr que ces agriculteurs me diraient qu’au sein même de l’Union européenne, il y a des distorsions de concurrence et qu’il faut d’abord travailler à les supprimer, ce à quoi la PAC peut contribuer.

À l’issue de la discussion générale, les parlementaires ont examiné le texte établi par les présidents des commissions des affaires européennes de l’Assemblée nationale et du Sénat.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l’Assemblée nationale. – Sur le point 1, nous avons été saisis d’une demande de modification de la délégation de la gauche sociale et écologique du Parlement européen qui souhaite ajouter après : « son budget doit être préservé », les mots : « en euros constants ». S’il n’y a pas d’opposition, ce texte est considéré comme *approuvé*.

Nous sommes saisis d’une demande de M. Brice Hortefeux.

M. Brice Hortefeux, membre du Parlement européen. – M. Jean-Louis Bourlanges a rappelé l’évolution de la part des dépenses de la PAC dans le budget de l’Union européenne. Elle est assez spectaculaire : dans les années 1980, elle se situait encore à 65 ou 66 %, aujourd’hui elle est de 37,8 %. Nous allons avoir à faire face au défi du Brexit ; nous aurions intérêt, par précaution, à souligner que notre position est indépendante des conséquences du retrait du Royaume-Uni.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l’Assemblée nationale. – Si personne n’a de remarque sur cette suggestion, je vous propose de compléter le point 1 par les mots : « *indépendamment des conséquences du retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne* ».

M. Jean-Louis Bourlanges, député. – Mme la présidente, comment procédons-nous ? Faites-vous approuver le texte paragraphe par paragraphe ?

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l’Assemblée nationale. – Oui, en fonction des demandes de modification formulées. Lorsqu’il n’y a pas de telles demandes, nous pouvons considérer que le point fait l’objet d’un consensus.

Sur le point 3, nous sommes saisis d’une demande de M. Jean-Louis Bourlanges.

M. Jean-Louis Bourlanges, député. – Je suis un peu gêné par la formulation : « fondé sur le recours à la subsidiarité poussée à un niveau inédit ». Elle nous met en porte-à-faux avec l’idée de subsidiarité, alors que nous sommes attachés à ce principe fondamental. Je propose de remplacer l’expression « la

subsidiarité poussée à un niveau inédit » par les mots : « une conception abusive et détournée du principe de subsidiarité ».

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Le point 3 est *approuvé* ainsi modifié.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Le point 4 évoque « le risque de déconstruction de la politique agricole commune à l'horizon 2027 ». Comme je pense que ce processus sera insidieux, je souhaiterais que l'on insère après les mots : « politique agricole commune » les mots : « , au fil du temps et ». Les effets ne seront pas visibles au bout d'une année, mais ils seront irréversibles au bout de sept années.

M. Brice Hortefeux, membre du Parlement européen. – Ce n'est pas une précision optimiste !

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – C'est malheureusement ce qui risque de se produire.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Cette demande est *approuvée* et nous passons au point 5.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Pour tenir compte de l'intervention de M. Bothorel, après les mots : « concurrence loyale », nous pourrions ajouter : « , non seulement au sein de l'Union européenne, mais aussi ».

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Cette proposition est *approuvée*. Au point 6, je vous propose d'intégrer la proposition de la délégation de la gauche sociale et écologique du Parlement européen, mentionnant le développement rural comme une composante essentielle de la PAC. Nous sommes par ailleurs saisis sur ce point d'une proposition de modification d'Alexandre Freschi.

M. Alexandre Freschi, député. – Je souhaiterais éviter que le texte aboutisse à l'inverse de ce que nous souhaitons, qui est la préservation du modèle de l'exploitation familiale. La taille d'exploitation moyenne en France est en effet de 52 hectares, ce qui est l'une des moyennes les plus élevées de l'Union européenne. Craignant que la rédaction proposée ne soit contre-productive, je propose la suppression des mots : « en particulier aux petites et moyennes exploitations ».

M. Brice Hortefeux, membre du Parlement européen. – Je regrette qu'on n'évoque pas le soutien aux exploitations familiales.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – C'est le cas un peu plus loin dans le même paragraphe.

M. Jérémy Decerle, membre du Parlement européen. – L'expression « exploitations créatrices d'emplois » est peut-être insuffisamment précise.

M. Antoine Herth, député. – Le paragraphe fait à la fois référence aux notions de création d'emploi et de préservation de l'emploi. Il faudrait homogénéiser les rédactions.

M. Michel Raison, sénateur. – Il est fait mention d'un « soutien appuyé aux exploitations familiales et aux zones défavorisées ». Il faudrait peut-être couper la phrase, il n'y a pas de lien entre les exploitations familiales et les zones défavorisées. Comme les zones de montagne ne sont pas incluses dans les zones défavorisées, il conviendrait de les ajouter.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Je propose que nous nous concentrons sur la question de l'emploi.

M. Jérémy Decerle, membre du Parlement européen. – Je n'ai pas de proposition de rédaction, mais je voudrais souligner que, si la ferme des milles vaches crée des emplois, ce ne sont pas les emplois ni le modèle économique que nous souhaitons. Peut-être faudrait-il faire référence aux exploitations où le nombre d'actifs est en adéquation avec l'outil économique ?

M. Alexandre Freschi, député. – Il faudrait retenir le concept de densité en termes d'emplois, plutôt que la création d'emplois. Ce qui est important, ce sont les exploitations où il y a beaucoup d'emplois.

M. Christophe Jerretie, député. – Je propose une rédaction de synthèse : « demander que le soutien aux exploitations, notamment familiales, devienne une priorité au sein du second pilier de la PAC relatif au développement rural, tout en insistant sur la nécessité de prise en compte de la diversité des territoires ».

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Il n'y a plus de référence à la création d'emploi dans cette proposition !

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – On peut la réintégrer dans la proposition de M. Jerretie.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Je vous propose de réserver le point 6, le temps de prendre en compte les remarques formulées.

Sur le point 7, nous avons une proposition de modification de M. André Chassaing, qui consiste à substituer aux mots : « assure la stabilité des » les mots : « garantisse les ».

Mme Irène Tolleret, membre du Parlement européen. – Je propose de remplacer le mot : « simplifiés » par le mot : « efficaces ».

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – La délégation de la gauche sociale et écologique du Parlement européen, toujours au point 7, propose pour sa part d'insérer après les mots : « situations de force majeure », les mots : « et à toutes les crises de marché ».

Mme Irène Tolleret, membre du Parlement européen. – On pourrait aussi mentionner l'accroissement de la compétitivité des importations en provenance de pays tiers, après les aléas climatiques.

M. Jean-Louis Bourlanges, député. – On pourrait mentionner en plus des aléas climatiques, les aléas politiques et économiques.

M. Éric Bothorel, député. – Je reviens à la proposition du président Chassaigne. Je comprends son intention, mais je ne suis pas certain de la portée de la modification qu'il propose. Je ne suis pas sûr qu'elle représente un vrai progrès.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Est-ce que « garantir un revenu stable » serait plus fort ?

M. Jean-Louis Bourlanges, député. – Je comprends l'intention d'André Chassaigne : on ne peut pas demander la stabilité des revenus agricoles compte tenu de la faiblesse des revenus agricoles actuels, qui se traduit par des dizaines de suicides d'agriculteurs. Garantir un revenu, c'est plus que le stabiliser, c'est évidemment garantir un revenu décent. La rédaction proposée par André Chassaigne est prudente.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Au vu de nos échanges, je vous propose la rédaction suivante pour le point 7 : « Plaider pour qu'un panel d'outils efficaces garantisse un revenu décent aux agriculteurs, qui doivent être en mesure de faire face à la volatilité des prix agricoles, aux aléas climatiques, politiques et économiques, aux situations de force majeure et à toutes les crises de marchés, le filet de sécurité offert par la PAC étant apparu insuffisant au regard de l'ampleur des difficultés traversées par les exploitants ; ».

Cette proposition est *approuvée*.

Mme Liliana Tanguy, députée. – Je ne voudrais pas être pessimiste, mais la Commission européenne estime qu'au moins 20 % des agriculteurs perdent chaque année 30 % de leurs revenus par rapport à la moyenne des trois années précédentes. Il serait donc bienvenu d'inscrire noir sur blanc l'idée d'un revenu minimum qui garantisse une vie décente aux agriculteurs, mais je crains que ça reste un vœu pieux. Un des principes fondateurs de la PAC, c'est la solidarité financière. Or les États ne sont pas d'accord sur le budget de la PAC : les Allemands veulent une stabilisation, la Commission une légère augmentation, le Parlement européen une augmentation plus substantielle pour « verdir » la PAC. Je m'interroge : pensez-vous que nous aurons le soutien suffisant ? Y aura-t-il une coalition pour appuyer la position française au sein de l'Union européenne ?

Mme Frédérique Dumas, députée. – Au point 8, la formulation « adapter le droit de la concurrence aux spécificités agricoles » ne me semble pas rigoureuse. Mieux vaudrait écrire « prendre en compte les spécificités du monde agricole ».

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Je vous propose dans ce cas de formuler ainsi le début du point 8 : « Prendre en compte, dans le droit de la concurrence, les spécificités agricoles (...) ».

Mme Irène Tolleret, membre du Parlement européen. – Je pense qu'il ne faut pas renoncer. Mieux vaut conserver un texte fort et dire que le droit de la concurrence doit « s'adapter », même si ce n'est pas ce vers quoi il tend naturellement. Ce serait un geste politique fort pour montrer que l'on veut protéger nos filières.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Cette remarque figurera au compte rendu.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Au point 9 : à la formulation « affirmer l'importance des circuits courts, des circuits biologiques... », j'aurais souhaité apporter une légère modification : « affirmer l'importance, parmi les différents modèles, des circuits courts (...) », parce qu'il n'y a pas que les circuits courts ou biologiques.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Cette proposition est *approuvée*. Examinons à présent la demande qui émane de M. Alexandre Freschi sur le point 9.

M. Alexandre Freschi, député. – Je proposais d'introduire, pour faire en sorte de n'exclure personne, « l'agriculture de conservation » aux côtés de « l'agriculture biologique ».

M. Éric Borthorel, député. – Je propose que l'on écrive « circuit local » plutôt que « circuit court », car rien n'empêche un produit en « circuit court » de provenir de très loin dès lors qu'il n'y a qu'un seul intermédiaire.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Cette remarque est pertinente, mais nous ne pouvons pas changer l'usage qui a désormais consacré la notion de « circuit court ». Je considère la proposition de M. Alexandre Freschi comme *approuvée* et vous propose de rédiger ainsi le point 9 : « Affirmer l'importance, parmi les différents modèles agricoles, des circuits courts, de l'agriculture biologique et de l'agriculture de conservation en termes de réduction de la pollution, de restauration des sols et de préservation de la biodiversité ; ».

Je constate que cette nouvelle rédaction est *approuvée*.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Je propose la rédaction suivante pour le point 6, précédemment réservé, en vue de synthétiser les différentes interventions : « Demander que le soutien à la création d'emplois dans les exploitations, notamment familiales, soit une priorité au sein du second pilier de la PAC relatif au développement rural, tout en insistant sur les enjeux de préservation de la diversité des territoires ; ».

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – Cette proposition de rédaction est *approuvée*.

M. Yves Daniel, député. – Au point 12, il est proposé de renommer la PAC « politique alimentaire et agricole commune » ; j'inverserais plutôt pour écrire : « politique agricole et alimentaire commune », parce que c'est bien la politique agricole qui permet la production de produits alimentaires, tout en permettant aussi la production de produits non-alimentaires. Cet ordre serait donc plus logique. Par ailleurs je reviens sur le point 7, concernant le revenu des agriculteurs : il n'y aura pas d'agriculture sans agriculteurs ni d'agriculteurs sans revenus !

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – La proposition de M. Yves Daniel au point 12 est *approuvée*.

Je constate que nous avons atteint un consensus sur l'ensemble du texte ainsi modifié :

« Considérant que la politique agricole commune (PAC) doit assurer un niveau de vie équitable à la population agricole européenne, garantir la souveraineté alimentaire européenne, tant en quantité qu'en qualité et contribuer à la transition climatique, nous croyons nécessaire de :

- *Sur la nécessité de préserver une PAC véritablement commune*

1. Réaffirmer que la PAC doit demeurer une politique-socle de l'Union européenne et une priorité stratégique et que, à ce titre, son budget doit être préservé en euros constants, indépendamment des conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

2. Mettre en garde, pour la future PAC 2021-2027, contre le risque d'une simplification en trompe-l'œil du mode de mise en œuvre de celle-ci au profit de la seule vision de la Commission européenne, qui prône la flexibilité ;

3. Rappeler que l'objectif de simplification et la méthode utilisée dans le cadre du « *new delivery model* » proposé par la Commission européenne, fondé sur le recours à une conception abusive et détournée du principe de subsidiarité, ne doivent pas conduire à une renationalisation rampante et à une dilution progressive de la PAC ainsi qu'un transfert de bureaucratie, sans bénéfice réel ni pour les agriculteurs européens, ni même *in fine* pour les consommateurs et les citoyens européens ;

4. Éviter à tout prix le risque de déconstruction de la politique agricole commune, au fil du temps et à l'horizon 2027, qu'introduit le projet de réforme développé par la Commission européenne à compter du 1^{er} juin 2018 ;

- *Sur la nécessité de garantir une PAC plus efficace et protectrice des agriculteurs*

5. Réitérer l'attachement au principe de réciprocité ainsi qu'à la nécessité d'une concurrence loyale, non seulement au sein de l'Union européenne, mais aussi dans les échanges internationaux, en matière de conditions sanitaires, environnementales et de production ;

6. Demander que le soutien à la création d'emploi dans les exploitations, notamment familiales, soit une priorité au sein du second pilier de la PAC relatif au développement rural, tout en insistant sur les enjeux de la préservation de la diversité des territoires ;

7. Plaider pour qu'un panel d'outils efficaces garantisse un revenu décent aux agriculteurs, qui doivent être en mesure de faire face à la volatilité des prix agricoles, aux aléas climatiques, politiques et économiques, aux situations de force majeure et à toutes les crises de marchés, le filet de sécurité offert par la PAC étant apparu insuffisant au regard de l'ampleur des difficultés traversées par les exploitants ;

8. Prendre en compte, dans le droit de la concurrence, les spécificités agricoles et renforcer effectivement la part de valeur ajoutée revenant aux producteurs, en allant au-delà des avancées du « règlement Omnibus » 2017/2393 du 13 décembre 2017 ;

- *Sur la nécessité de promouvoir une agriculture durable et la sécurité alimentaire européenne*

9. Affirmer l'importance, parmi les différents modèles agricoles, des circuits courts, de l'agriculture biologique et de l'agriculture de conservation en termes de réduction de la pollution, de restauration des sols et de préservation de la biodiversité ;

10. Inviter la Commission européenne à rémunérer les exploitations à forte intensité agricole pour services environnementaux rendus dans la préservation de la biodiversité, pour la durabilité des sols, pour la capture du carbone et de l'azote ;

11. Considérer que la certification de haute valeur environnementale (HVE) mise en place en France devrait être étendue à l'Union européenne, afin de soutenir l'agro-écologie à grande échelle ;

12. Proposer, dans l'objectif de rétablir le lien entre alimentation, santé et production agricole, de renommer la PAC en « politique agricole et alimentaire commune » (PAAC). »

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat. – Je voudrais me réjouir du consensus que nous avons pu obtenir. Je me permets de souligner certains points clés qui ont émergé au cours des discussions.

On a fait remarquer que l'agriculture, c'est le temps long. L'agriculture est une activité hautement stratégique et je regrette que l'Union européenne n'en ait plus suffisamment conscience : alors que l'Inde, le Brésil, les États-Unis augmentent les concours publics à l'agriculture, nous les baissons de façon bientôt irréversible. La PAC est donc une politique à la fois ancienne et moderne.

Pour ce qui est de la recherche et développement, un motif de satisfaction : 10 milliards d'euros devraient être consacrés à la recherche en matière agricole. Il n'en faut pas moins être attentif, car si « les OGM c'est du passé », en revanche les « *New Breeding Techniques* » (NBT) co-inventées par une Française, Emmanuelle Charpentier, ont fait l'objet d'une décision défavorable de la part de la Cour de Justice de l'Union européenne. Cette nouvelle technologie a l'intérêt d'être rapide, peu onéreuse et indétectable. Vous imaginez bien que les États tiers ne vont pas s'en priver... si nous n'y avons pas recours nous aussi, c'est autant de distorsions de concurrence potentielles dont on aura du mal à se relever à l'avenir. Un autre enjeu technologique : la chimie végétale ; mais là encore nous manquons, singulièrement en France, de politiques publiques suffisamment proactives !

En ce qui concerne les convergences, il serait réducteur de ne parler que de celles qui ont trait aux aspects budgétaires. Il y a beaucoup d'autres facteurs sur lesquels nos amis des pays d'Europe centrale et orientale ont des avantages. S'en tenir aux convergences sur les droits à paiements de base fragiliserait la France.

En matière de concurrence, je reviens sur l'avantage que nous aurions à nous inspirer des pratiques américaines. Je relève aussi le sujet de la concurrence intra-européenne qui est un vieux serpent de mer.

Je pense enfin qu'il ne faut pas opposer agriculture et environnement. J'ai interpellé le représentant de l'OCDE qui a évoqué les émissions de méthane de l'élevage bovin. J'ai souligné, sans contredire les chiffres, qu'on ne parlait jamais des conséquences positives de la culture des céréales. De mémoire, ce sont 14 millions d'hectares en France qui, par le cycle du végétal, captent 250 millions de tonnes de CO₂. Si l'on compare à la forêt, qui fait 16 millions d'hectares, elle ne capte que 135 millions de tonnes. Arrêtons de regarder les bovins et de ne pas regarder la culture. C'est ainsi qu'on alimente l'*agri-bashing* dont nous souffrons.

Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. – J'aimerais insister sur les propos de M. Christophe Jerretie : nous ne devons pas opposer les priorités et trouver une solution dans le prochain CFP. De plus, notre souveraineté passe aussi par une souveraineté agricole et alimentaire, comme tout le monde l'a bien souligné aujourd'hui.

Je vous remercie pour cette première réunion qui a abouti à un texte très constructif que nous pourrons tous porter.

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site de l'Assemblée nationale.

Mercredi 6 novembre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Énergie, climat, transports

Action européenne pour le climat

Communication de M. Jean-Yves Leconte

M. Jean Bizet, président. – Mes chers collègues, nous allons évoquer aujourd’hui l’action européenne pour le climat : c’est un sujet majeur que la présidente élue de la Commission européenne a mis en avant comme l’une des priorités de l’Union européenne pour les prochaines années. Elle a confié au néerlandais Frans Timmermans le soin de négocier un « *green deal* » européen. Dans les 100 premiers jours de son mandat, il devra donc proposer un texte sur le climat.

Auparavant, dès le mois prochain, doit avoir lieu la COP 25, initialement prévue au Chili. Elle devrait permettre d’accélérer la mise en œuvre de l’accord de Paris. L’Union européenne pourrait à cette occasion annoncer son intention de relever à la hausse ses engagements. Il s’agit pour elle de conserver son leadership en matière d’action climatique et de déclencher une dynamique positive en vue d’annonces similaires chez les autres parties à l’accord, puisque chacune d’elles doit mettre à jour ses objectifs début 2020 ; l’objectif visé serait notamment la neutralité carbone en 2050, à laquelle quelques pays de l’Union restent farouchement opposés. Pour les convaincre, Frans Timmermans pourrait disposer d’un fonds « pour une transition juste » destiné à aider les régions dépendantes du charbon.

Je laisse le soin à Jean-Yves Leconte de nous exposer le sujet plus en détail. Il y travaille depuis plusieurs mois. Notre ancienne collègue Fabienne Keller avait participé au début à ces travaux mais elle n’a pu mener cette mission à son terme en raison de son élection au Parlement européen. Nous veillerons à reconstituer un binôme de rapporteurs sur ce sujet qui restera central durant les prochaines années. Dans cette attente, je remercie Jean-Yves Leconte de nous éclairer.

M. Jean-Yves Leconte. – Quatre ans après l’accord de Paris sur le climat, il a semblé utile de faire le point devant vous sur l’action de l’Union européenne durant cette période. D’autant que, selon le calendrier même de l’accord de Paris, c’est en effet en 2020 que les États signataires, et donc ceux de l’Union, doivent revoir à la hausse leurs engagements initiaux, à travers leurs Plans nationaux énergie – climat (PNEC), afin de garantir une hausse de la température mondiale inférieure à 1,5 °C à la fin du siècle.

En 2018, l’Union européenne a adopté des règles pour respecter son engagement de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d’au moins

40 % d'ici à 2030 par rapport à 1990. Elle a également revu à la hausse ses ambitions en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique. D'autres législations ont également été adoptées, visant à réduire les émissions de CO₂ du transport routier pour une mobilité propre.

Que recouvre l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour 2030 ? Il se décompose de la façon suivante.

D'abord, une réduction de 43 % pour les secteurs couverts par le marché carbone européen.

L'Union européenne a réformé en 2018 son système européen d'échange de quotas d'émission pour accélérer la réduction du plafond des émissions autorisées des installations électriques et industrielles sur le territoire de l'Union, ainsi que des compagnies aériennes des États participants – même si celles-ci reçoivent 85 % de leurs quotas gratuitement... Les nouvelles règles visent à permettre une hausse du prix du carbone tout en préservant les industries européennes du risque de perte de compétitivité. De même est prévue une nouvelle répartition entre la part de quotas payants soumis aux enchères (55 %) et celle distribuée gratuitement (45 %).

Ensuite, est prévue une réduction de 30 % pour les secteurs qui ne sont pas couverts par le marché carbone européen. C'est le règlement sur le « partage de l'effort », qui détermine la contribution des États membres pour assurer le respect par l'Union de son engagement en matière de réduction des émissions de GES pour les secteurs de l'agriculture, des transports terrestres, du logement et des bâtiments, des petites installations industrielles et des déchets. Ces secteurs représentent la moitié des émissions de GES de l'Union européenne. Un objectif de moins 37 % a été assigné à la France.

Enfin, un objectif a été assigné de zéro émission nette dans le cadre des différents modes d'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCAF) pendant la période 2021-2030. Sont concernées les forêts, les terres cultivées, les prairies et, à partir de 2026, les zones humides. Les États membres doivent compenser les émissions dues à la déforestation, par exemple en créant des puits de carbone équivalents issus du reboisement ou en améliorant la gestion durable des forêts existantes.

L'Union a aussi adopté des règles pour réduire les émissions du transport routier pour la période 2021-2030 : réduction d'émissions des véhicules légers et incitations au développement de véhicules à faible et zéro émission. L'Union a pris sa première réglementation sur des valeurs limites d'émissions pour les poids lourds, catégorie la plus émettrice qui représente 65 à 70 % des émissions de tous les véhicules lourds. L'Union a également renforcé ses obligations d'achats de véhicules propres dans la commande publique.

Même si l'ambition climatique répond à une réelle et légitime exigence de l'opinion, il faut reconnaître que toutes les techniques « durables » ne sont pas encore au rendez-vous. Il en est ainsi des biocarburants de première génération qui se substituent à des cultures alimentaires ou provoquent la déforestation et dont

l'utilisation sera plafonnée à 7 % en 2030 puis progressivement supprimée. Les biocarburants verts et propres ne sont pas pour demain. Ainsi également du recours à l'hydrogène pour les transports : c'est sans doute une voie prometteuse à terme et la technologie avance mais, à ce jour, sa fabrication génère des émissions et, malgré de récents progrès, l'électrolyse à grande échelle reste un procédé coûteux et très consommateur d'électricité. Ce serait cependant aussi, à terme, un atout pour le stockage de l'électricité issue des renouvelables. Par ailleurs, le développement de la supraconductivité permettrait de rapprocher les sources d'énergies renouvelables des lieux de leur consommation, sans que la déperdition due au transport soit trop importante.

Le sommet « Action pour le climat » organisé à l'ONU en septembre dernier a déçu. Seuls 66 États ont participé – sur 195 parties à l'accord de Paris, ne représentant que 6,9 % des émissions mondiales. Ils se sont engagés à relever leurs objectifs 2020 et ont souscrit à l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050.

Ira-t-on vers la neutralité carbone pour 2050 ?

L'accord de Paris invite les États parties à remettre, d'ici 2020, leur stratégie de développement à faible émission de gaz à effet de serre pour 2050.

Le Conseil européen a reconnu l'importance pour l'Union d'une stratégie à long terme visant à la neutralité climatique en 2050, soit autant d'émissions que d'absorptions, tout en tenant compte des difficultés de certains États membres et de l'impératif de compétitivité de l'industrie européenne. Cependant, l'unanimité au Conseil n'est pas atteinte et la Pologne, la Hongrie et la République tchèque y restent hostiles à ce jour.

Quel est le bilan global des ambitions et des objectifs européens ?

La part des énergies renouvelables, en additionnant les plans actuels, serait comprise en 30,4 % et 31,9 % en 2030 au lieu des 32 % prévus, la France figurant parmi les pays les plus en retard avec 16,5 %... Sur l'efficacité énergétique, il reste beaucoup à faire pour respecter l'objectif de 32,5 % en 2030. Les plans actuels des États ne permettraient d'atteindre que 26 % à 30 %. En revanche, l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 devrait être dépassé. Il serait donc revu à la hausse à 45 %, voire 55 %. C'est ce que souhaitent tant la Commission que le Parlement européen mais seuls 8 États sur 27 ont clairement déclaré leur volonté sur ce sujet, l'Allemagne se rangeant du côté des sceptiques.

Quels sont les projets de la nouvelle Commission pour le climat ?

La présidente élue de la future Commission européenne a fait de la lutte contre le changement climatique une priorité. Le « *green deal* » qu'elle propose contient deux éléments principaux : une ambition toujours plus élevée ; ensuite des dispositions budgétaires, fiscales et financières destinées à trouver les ressources nécessaires.

D'abord, une ambition toujours plus exigeante.

Le premier objectif sera ainsi de passer à 50 %, voire 55 % de réduction de gaz à effet de serre en 2030. Je viens d'évoquer la réticence de nombreux États au Conseil, la tâche ne sera pas facile. Il n'a ainsi pas été possible, à l'issue de la conférence interparlementaire d'Helsinki sur la politique climatique à laquelle j'assistais, d'inscrire dans une déclaration – pourtant non contraignante, cet objectif d'une diminution des émissions de l'Union européenne de 50 à 55 %.

La Présidente élue prévoit aussi, dans les 100 premiers jours, l'adoption d'une « loi climat » qui fixera, pour 2050, l'objectif de neutralité climatique dont les exigences devront se refléter dans toutes les politiques de l'Union et être intégrées dans sa stratégie industrielle. Il faudra donc adapter une nouvelle fois les directives et règlements déjà évoqués sur le marché européen du carbone, le partage de l'effort et l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCAF). De même, il faudra adapter la directive sur la taxation de l'énergie datant d'octobre 2003, celle sur les énergies renouvelables et celle sur l'efficacité énergétique.

Le marché européen du carbone doit en effet être revu. Au moment où les centrales à charbon ferment en Europe, des quotas carbone inutilisés s'accumulent sur le marché, qui pourraient faire baisser le prix du CO₂. Près de 2,22 milliards de quotas carbone seraient ainsi disponibles sur le marché en 2030. Le prix du quota carbone s'élève actuellement à 26-27 euros la tonne, après des années de stagnation en dessous de 10 euros. Un prix supérieur à 30 euros par tonne est nécessaire pour stimuler les investissements durables. C'est un prix largement supérieur encore, de quelque 80 euros ou 100 euros, qui rentabiliserait certaines technologies bas carbone aujourd'hui encore hors de portée. Il est possible de parer ce risque en supprimant les quotas inutilisés à mesure que ferment les centrales à charbon. La Commission pourrait aussi renforcer la « réserve de stabilité » du marché européen, créée il y a peu, et supprimer les quotas qui y sont stockés depuis plus de cinq ans. Faute de quoi le marché sera saturé par un surplus de quotas.

Dans la même logique, la Présidente élue préconise d'inclure les secteurs aériens et maritimes au système d'échange des quotas d'émissions. Ces ambitions européennes doivent cependant être articulées avec les propositions spécifiques de tous les acteurs, en particulier de l'Organisation maritime internationale et de l'Organisation de l'aviation civile internationale, qui ont engagé leur propre stratégie multilatérale de compensation ou de réduction d'émissions, au demeurant pas toujours compatibles avec l'exigence européenne.

Les accords de commerce négociés par l'Union devront promouvoir nos standards climatiques, sanitaires et sociaux. Les obligations juridiquement contraignantes de l'accord de Paris devront être incluses comme clauses essentielles de ces accords de libre-échange. L'Union européenne est la première puissance commerciale du monde. Bien qu'il apparaisse essentiel de favoriser les circuits courts, l'Union doit néanmoins demeurer ouverte sur le monde, faute de quoi son exemplarité demeurera sans effet. L'efficacité de son action en matière de lutte contre le réchauffement climatique passera donc par la mise en place d'accords commerciaux vertueux.

Ensuite, il s'agit de mobiliser les ressources financières nécessaires. D'ores et déjà, le « *green deal* » pourrait se traduire dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 actuellement en discussion. La Commission européenne a proposé que 25 % (au lieu de 20 % actuellement) du budget de l'Union européenne soient orientés vers des « dépenses climat », soit 320 milliards d'euros sur 7 ans.

La PAC en serait un élément clef. 40 % des ressources globales consacrées à cette politique seraient dédiées à l'action pour le climat, dont un minimum de 30 % pour le second pilier du développement rural. Ce verdissement de la politique agricole s'appuierait essentiellement sur des mesures incitatives. Il faudra néanmoins veiller à ce qu'une telle mesure n'engendre pas une renationalisation de la PAC, faute de moyens suffisants pour les politiques traditionnelles. Outre la transition énergétique, la transition agricole doit également être financée.

Les différents programmes européens seront aussi mobilisés : InvestEU qui succédera au « plan Juncker », le programme LIFE, déjà exclusivement dédié au climat, sans oublier les fonds structurels de la politique de cohésion. Un fonds nouveau, dit de la « transition juste », serait créé pour accompagner les États et régions de l'Union les plus exposés à l'impact économique et social de la transition climatique, en particulier les pays où le charbon tient encore une place prééminente.

La stratégie financière devra mieux mobiliser les capitaux publics et privés indispensables pour financer la transition climatique et l'innovation dans les technologies propres, la croissance et l'emploi. La Banque européenne d'investissement porterait de 25 % aujourd'hui à 50 % en 2025 ses investissements pour le climat. De même, la Banque centrale européenne devrait intégrer dans ses actifs davantage « d'obligations vertes » qu'actuellement. Cela étant, le développement d'un tel produit financier se heurte à l'absence de définition précise de ce qu'est un actif « vert ».

Pour orienter les investissements vers une économie durable, un règlement sur la « taxinomie », c'est-à-dire la classification des activités durables vers lesquelles encourager les investissements, pourrait être adopté prochainement. Il serait intéressant que notre commission se penche sur ce texte qui sera structurant pour l'avenir, et qui devra évoluer en fonction des connaissances et des techniques, mais également de la pratique. Il apparaît également essentiel de pondérer différemment les actifs verts du reste des actifs des banques. L'actuel cadre prudentiel de Bâle III devrait être remplacé par un « *green Bâle* ». Cela permettrait que soient pris en compte les risques qu'impliquent des investissements financiers écologiquement vertueux.

Enfin, il faut utiliser le levier de la fiscalité. La directive sur la taxation de l'énergie, qui date de 2003, ne correspond plus aux exigences actuelles. À ce jour par exemple, l'Union européenne verse annuellement encore quelque 55 milliards d'euros aux carburants fossiles. Une tentative de modernisation de cette taxe a échoué en 2015. L'exigence d'unanimité en matière fiscale risque de bloquer toute amélioration dans ce domaine. En effet, une part significative des ressources budgétaires de nombreux États membres dépend aujourd'hui encore de la taxation

des énergies fossiles. Ces fonds devraient être réorientés vers le financement d'investissements verts. Les États devront par ailleurs trouver des possibilités de diversifier leurs ressources budgétaires dans la perspective de la neutralité carbone.

La présidente élue de la future Commission a par ailleurs inscrit dans ses projets la mise en place d'une « taxe carbone aux frontières », parfois appelée « mécanisme d'inclusion carbone ». L'objectif est de placer les industries européennes à égalité avec leurs concurrentes hors Union européenne pour assurer des règles du jeu équitables et éviter les délocalisations. L'exercice est complexe car un tel mécanisme doit respecter les règles de l'OMC, en particulier l'interdiction de discrimination commerciale aux importations. Cette démarche apparaît néanmoins essentielle. En effet, les efforts que nous pouvons consentir demeureront vains si nous continuons à importer des biens dont la production a entraîné des émissions de gaz à effet de serre ailleurs. L'Union européenne importe aujourd'hui l'équivalent de 50 % de ses propres émissions. Ainsi, la délocalisation de ses industries sales au-delà de ses frontières favorise sa propre neutralité carbone, mais sans améliorer la situation au niveau planétaire. Or, notre exemplarité ne doit pas s'opérer au détriment des autres.

Le réchauffement climatique causé par l'activité humaine présente de nombreux risques. Ainsi, la fréquence et la gravité croissantes des catastrophes climatiques sont désormais des faits bien établis. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation comparable à la révolution néolithique. L'humanité a alors pris conscience que la faune et la flore constituaient des ressources finies. Elle a ainsi dû limiter sa prédation et s'atteler à les renouveler. Cette prise de conscience s'étend aujourd'hui à l'ensemble des ressources de la planète. Nous devons donc nous comporter en consommateurs responsables.

Faire face à ce défi apparaît difficile. Aucune solution strictement technique n'est à même d'y répondre. Ainsi, l'économie seule ne le peut pas. Il est par ailleurs nécessaire de répondre aux besoins croissants de la population humaine, tant matériellement qu'en termes de dignité. Il convient par conséquent d'explorer toutes les solutions. L'efficacité énergétique doit par exemple être une priorité. Par ailleurs, nous devons mesurer avec précaution les conséquences écologiques de nos décisions. Ainsi, le passage des véhicules thermiques aux véhicules électriques laisse en suspens la question de la production et du recyclage de leurs batteries. De la même manière, la masse de données numériques augmente chaque année la consommation d'énergie de 5 % à 10 %. Elle consomme déjà 5 % de l'énergie mondiale, soit davantage que le transport aérien avec les émissions corrélatives de gaz à effet de serre.

La stratégie européenne d'action climatique sera pilotée par Frans Timmermans, et nous pouvons nous en féliciter. Néanmoins, il lui faudra désormais collaborer avec des pays auxquels il s'opposait lorsqu'il exerçait les fonctions de commissaire européen chargé de l'État de droit... Or, l'Union européenne ne pourra réussir qu'unie. Il conviendra donc de prendre cela en compte dans le cadre financier pluriannuel. Les réticences à augmenter le budget européen exprimées par les États membres les plus importants risquent de contrarier les ambitions de la présidente élue de la Commission européenne. En effet, la concentration des fonds européens

vers un « *green deal* » suscitera l'opposition des pays qui comptaient les voir mobiliser pour d'autres projets.

Par ailleurs, l'Union européenne doit user du poids que lui confère son statut de première puissance commerciale du monde. Être exemplaire ne peut suffire. Il faudra pour cela mettre en place des accords commerciaux vertueux à même d'entraîner nos partenaires. Nous ne pouvons pas nous refermer sur nous-mêmes, bien qu'il faille également favoriser les circuits courts. Par ailleurs, le faible bilan des actions menées en matière d'isolation thermique des bâtiments est regrettable. Il s'agit en effet d'un enjeu essentiel de consommation énergétique.

Enfin, les réponses apportées aux questions écologiques ne peuvent l'être qu'au niveau mondial, grâce à une gouvernance multilatérale. L'Union européenne doit à ce titre prendre toute sa place, en particulier au regard de l'évolution récente de la puissance américaine. Par ailleurs, la question de l'Afrique a constitué l'un des angles morts de la COP 21. Plutôt que d'envisager l'impact écologique qu'impliquerait son développement, la Conférence a préféré considérer qu'elle ne se développerait pas. Une telle perspective n'est évidemment pas souhaitable. La France a une responsabilité particulière vis-à-vis de ce continent. Pour cette raison, notre commission devra continuer à travailler sur ces sujets. Il nous faudra notamment pour cela auditionner le nouveau commissaire européen chargé de ces questions.

M. Jean Bizet, président. – Il me semble important de souligner que celui qui fait la norme fait le marché. Malgré le retard pris dans la ratification du CETA en raison d'un climat peu propice, il est utile de le rappeler. Par ailleurs, la valeur du quota carbone à 10 euros la tonne apparaît beaucoup trop basse pour produire un effet significatif. Il faudra qu'elle atteigne au moins 60 euros par tonne. De plus, le verdissement de la PAC régulièrement évoqué par la nouvelle Commission européenne ne doit pas s'effectuer au détriment de la souveraineté alimentaire des États membres, ni au prix de distorsions de concurrence au sein du marché commun. Il convient donc de trouver un juste équilibre.

De son côté, la gestion de la donnée numérique représente aujourd'hui 4 % des émissions de gaz à effet de serre, soit davantage que le transport aérien. Nous devons par conséquent nous confronter à cette question. Enfin, nous ne pouvons que nous féliciter du choix de Frans Timmermans pour porter ce « *green deal* », car c'est un homme d'autorité et de compétence. Néanmoins, il lui faudra également être un homme de consensus, ce qui exigera un effort de sa part comme de celle de tous les États membres.

M. André Gattolin. – L'Union européenne s'est toujours présentée comme mieux-disante sur les questions écologiques. Nous pouvons du reste nous féliciter de son influence normative, tant au niveau environnemental qu'en termes d'objectifs climatiques. Nous devons néanmoins reconnaître que les résultats concrets qu'elle a obtenus ces dix dernières années sont la conséquence de deux phénomènes.

Tout d'abord, elle a délocalisé ses émissions. Il convient donc de calculer le volume des émissions liées à notre production, mais également à notre consommation. Ensuite, la baisse jugée satisfaisante de nos émissions est également la conséquence de la crise économique de 2008, et du ralentissement de la croissance qui en a résulté. Nous sommes donc très loin des objectifs réels que nous nous sommes fixés.

Par ailleurs, un certain nombre de pays émergents consentent d'importants investissements dans la lutte contre le réchauffement climatique, et notamment la Chine. Leurs émissions de gaz à effet de serre continuent néanmoins d'augmenter. Cela s'explique par leur taux de croissance autour de 6 %. Il faudra donc construire un nouveau modèle économique, qui assure la croissance sans exiger une consommation toujours plus importante d'énergie ou de ressources.

L'économie dématérialisée et numérique a suscité de nombreux fantasmes. Nous pouvons cependant constater aujourd'hui l'ampleur de son coût écologique. Ainsi, la consommation d'énergie et l'empreinte carbone des liseuses, par exemple, apparaissent considérables. Le candidat français à la commission européenne, Thierry Breton, a ainsi beaucoup insisté sur le travail réalisé sur les supercalculateurs européens lorsqu'il dirigeait la société Atos. Leur nombre est en effet amené à se multiplier, alors qu'ils consomment autant d'énergie qu'une ville de 50 000 habitants. Il apparaît donc essentiel que ces supercalculateurs développés par l'Union européenne, et notamment par Atos, soient mieux-disants en termes de consommation d'énergie que leurs concurrents américains ou chinois.

M. André Reichardt. – Je ne suis pas sûr qu'il soit possible d'exiger des banques qu'elles se plient à un « *green Bâle* » du jour au lendemain. Il apparaît cependant essentiel d'évoquer cette question, qui doit constituer une priorité pour l'Union européenne. Nous connaissons les conditions dans lesquelles la présidente de la Commission européenne a été élue. Dans cette perspective, il faudra veiller à ce que l'urgence climatique qu'elle a portée connaisse une réalisation concrète. Ainsi, je souhaite que notre commission continue à jouer un rôle moteur en la matière.

Je souhaiterais en outre souligner la nécessité que le verdissement de la PAC ne s'opère pas au détriment de la transition agricole dont nous avons besoin. Lors de la réunion organisée aujourd'hui à l'initiative de la FNSEA, Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat, a manifesté son appréhension quant à l'avenir de la PAC. En effet, elle nous a signalé avoir reçu des informations inquiétantes à Helsinki lors de la conférence parlementaire organisée sur cette question. Si le budget de la PAC diminue et que les fonds sont mobilisés pour ce verdissement de la PAC, de quelles ressources les politiques classiques pourront-elles disposer ? Notre commission devra demeurer très attentive à cet enjeu et rappeler son extrême importance pour notre pays, mais également pour l'ensemble de l'Union européenne.

M. Jean Bizet, président. – Une réunion de travail entre députés, sénateurs et membres français du Parlement européen a eu lieu la semaine dernière à l'Assemblée nationale à propos de la PAC. Le Sénat a adopté trois résolutions

européennes sur cette question, l'Assemblée nationale une, et nous avons établi sur ces bases un texte commun à l'issue de cette récente réunion. Nous nous interrogeons sur nos possibilités d'action pour alerter la Commission européenne, qui demeure sourde aux recommandations portées par la France, mais également par les autres pays.

M. Didier Marie. – Entre les déclarations d'intention et les actes, je nourris une certaine inquiétude au regard des premiers pas de la présidente élue de la Commission européenne. En effet, la mise en œuvre du « *green deal* » exigerait une majorité politique qui, il me semble, n'existe ni au sein de la Commission, ni au Conseil, ni au Parlement. Il conviendra donc d'observer l'évolution des rapports de force au sein de ces institutions. Ceux-ci détermineront les compromis qui pourront être passés entre la Commission, le Conseil, et les quelques pays qui résistent au verdissement des politiques. Par ailleurs, un « *green deal* » efficace exigera la mobilisation de l'ensemble des outils financiers. Il conviendra ainsi de réorienter l'ensemble de la politique de la BCE et de la Banque européenne d'investissement. Cette réorientation devra également porter sur les politiques publiques, la PAC, la politique industrielle, et l'ensemble du plan InvestEU. Il faudra aussi interroger les règles de la concurrence. En effet, pour mener une véritable politique environnementale, nous devons disposer d'acteurs industriels majeurs dans le domaine de l'énergie, du transport et du numérique. Or, les règles de la concurrence nous en empêchent aujourd'hui.

L'Union européenne devra également se poser la question de ses accords commerciaux. Il n'est en effet pas logique « d'importer » le carbone dont nous ne voulons pas chez nous. Il faudra donc nous assurer que les accords à venir prendront en compte la question climatique, afin de passer des ambitions aux actes.

Enfin, la question du codéveloppement apparaît essentielle. En effet, les efforts aujourd'hui consentis en la matière par l'Union européenne, mais également par ses États membres, et notamment la France, apparaissent très insuffisants. Pour garantir la prise en compte de l'enjeu climatique, il nous faut accompagner le développement de l'Afrique, et ne pas laisser la Chine seule y investir massivement. Si nous ne le faisons pas, d'autres problèmes se poseront, notamment migratoires, mais également en termes d'échanges économiques.

Comme beaucoup d'entre nous, je suis ravi du discours de la présidente élue de la future Commission européenne, mais perplexe quant à son effectivité. Il serait à cet égard utile de recevoir Frans Timmermans, qui ne dispose pas nécessairement des moyens de mener les politiques dont il a la charge. Nous verrons donc s'il lui sera possible de les obtenir.

M. Daniel Gremillet. – Tout d'abord, nous savons que les productions agricoles et forestières constituent des enjeux importants pour répondre au défi climatique. Je suis par conséquent surpris que l'Union européenne n'affiche aucune stratégie forestière. En effet, des forêts dynamiques participent à la solution du problème des émissions carbone. Il convient donc de couper des arbres, et d'en replanter de nouveaux. Alors que la déforestation de l'Amazonie suscite une vive émotion, je suis choqué par l'absence d'ambition en la matière pour nos territoires,

en France et en Europe. Je précise par ailleurs que cette ambition impliquerait une complémentarité entre les politiques forestières et agricoles. Notre absence d'action aura des conséquences à long terme. Enfin, le Sénat a voté un amendement au projet de loi climat énergie dont j'étais rapporteur. Celui-ci rend dorénavant obligatoire la réalisation préalable du bilan carbone des matériaux nécessaires à la production d'énergie renouvelable. Il apparaît essentiel que cette question soit posée, car elle est stratégique.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Si nous pouvons déplorer l'absence d'une politique forestière en France et au niveau européen, de nombreux États membres mènent pour leur part de telles politiques. Par exemple, l'Allemagne vient d'investir 800 millions d'euros dans ses forêts, et plante chaque année 300 millions de plants. Dans le même temps, la France n'en a planté que 60 millions. De nombreux pays européens investissent ainsi dans la captation du carbone, au-delà des économies d'énergie. Lors des débats sur la loi climat énergie, nous avons donc proposé que soient mis en place des certificats de captation de carbone. Il apparaît effectivement nécessaire que l'Union européenne s'empare de cette question.

Je demeure cependant perplexe quant au nouveau modèle de développement que pourrait porter l'Union européenne dans les décennies à venir. Certains objectifs m'apparaissent en effet contradictoires. Ainsi, comment favoriser les circuits courts tout en souhaitant une croissance toujours plus importante à travers l'augmentation des échanges commerciaux ? Nous rencontrons aujourd'hui des difficultés à proposer à nos concitoyens un projet politique et sociétal européen clair. Il s'agit pourtant d'un sujet fondamental. Il apparaît ainsi essentiel qu'un véritable débat s'engage au niveau européen. Quel développement voulons-nous pour nos territoires ? Quel modèle pouvons-nous proposer aux pays avec lesquels nous sommes amenés à développer des partenariats, et notamment les pays africains ?

Enfin, je souhaiterais réagir aux propos de Jean Bizet affirmant que celui qui fait la norme fait le marché. En effet, une fois la norme définie, il faut savoir l'imposer, et nous constatons aujourd'hui que les normes qui s'imposent ne sont pas nécessairement les plus souhaitables.

M. Jean-Yves Leconte. – Les experts estiment que la crise économique de 2008, a eu un impact à hauteur de 30 % sur la baisse constatée des émissions de gaz à effet de serre, 60 % étant dus aux politiques climatiques mises en œuvre.

La désindustrialisation est avant tout un phénomène français. Notre perception peut être biaisée quand nous pensons qu'elle concerne l'ensemble des pays européens. Les Allemands, par exemple, ne la partagent pas. Par conséquent, l'élaboration d'une vision commune apparaît comme un enjeu essentiel. Le discours de la présidente élue de la Commission européenne témoigne d'une certaine évolution en la matière, mais cela ne suffira pas. L'attention que nous portons à l'impact écologique de nos importations n'est ainsi pas partagée par d'autres pays européens.

Je pense par ailleurs que les banques seraient favorables à une révision du cadre de Bâle III, qui pondérerait moins sévèrement le risque de leurs investissements verts. La définition de ce qui constitue un investissement vert demeure néanmoins en suspens, et c'est précisément l'objectif de la taxinomie. Cette définition sera naturellement amenée à se transformer en fonction des évolutions techniques et de la situation générale. Il s'agit là d'un sujet majeur.

Nous ne disposons pas à ce jour des réponses, tant politiques que techniques, à la question du modèle de société futur. Nous faisons face à un mur, et nous cherchons la solution. Une telle situation engendre une crise de confiance générationnelle et une inquiétude quant à la capacité de l'Homme à ne pas nuire à son environnement. Nous savons qu'il nous faut changer de paradigme, et il est important de reconnaître que nous ne disposons pas encore de réponses.

Par ailleurs, concernant la PAC, nous ne pouvons nourrir de nouvelles ambitions sans augmenter parallèlement les moyens. Si la règle interdisant de dépasser 3 % de déficit budgétaire me semble légitime quand il s'agit du fonctionnement courant des États, elle devrait pouvoir être assouplie pour les investissements à long terme. Je regrette que la nouvelle présidente de la Commission européenne n'ait pas eu cette audace. Ainsi, les efforts consentis pour la rénovation énergétique des bâtiments ne devraient pas être pris en compte dans le calcul des 3 % de déficit budgétaire. La présidente élue de la Commission a, certes, porté un discours de gauche, mais elle n'en a pas moins été élue par le PiS et le Fidesz. La nomination de Frans Timmermans est, certes, encourageante, mais nous devons accompagner ses efforts, car nous n'avons pas le droit à l'erreur sur ces questions.

Par ailleurs, il ne faut pas opposer la Chine à l'Union européenne sur les questions de codéveloppement. L'Afrique a besoin de tous les capitaux. Encore doivent-ils être bien utilisés.

Je partage les propos tenus sur la question de la politique forestière. Grâce à ses efforts en la matière, la Pologne a ainsi pu obtenir de l'Union européenne la possibilité de continuer à utiliser du charbon. Je vous invite donc, dans cette perspective, à défendre le budget de l'Office National des Forêts, puisque le gouvernement semble désireux de le voir évoluer. La France donne ainsi de nombreuses leçons sur ces questions, mais n'est pas toujours exemplaire.

La nécessité d'élaborer un nouveau projet politique au niveau européen a été évoquée. Or il n'est pas possible de le définir sans disposer de davantage de connaissances. Il faut par ailleurs que les règles qui s'appliquent aux principaux acteurs, et notamment aux industriels, soient claires, faute de quoi la confiance sera rompue. Nous possédons la technologie nécessaire pour trouver des solutions à ces questions qui concernent l'ensemble des pays. Nous appartenons à la première puissance commerciale du monde. Nous ne devons pas nous refermer sur nous-mêmes, mais au contraire utiliser cette force pour sceller des accords commerciaux qui amèneront l'ensemble de nos partenaires à des comportements plus vertueux.

Jeudi 21 novembre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Audition de M. Ambroise Fayolle, vice-président de la Banque européenne d'investissement

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes particulièrement heureux de recevoir aujourd'hui M. Ambroise Fayolle, vice-président de la Banque européenne d'investissement (BEI). La BEI est le bras financier de l'Union européenne : son objet est d'emprunter sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'Union en leur faisant bénéficier des taux réduits que lui offre la qualité de sa signature. La BEI prête aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. Elle ne finance jamais plus de la moitié du coût d'un projet, car elle veut mobiliser autour de chaque projet des financements venant d'autres investisseurs privés ou publics. Il s'agit donc d'un outil à fort effet de levier. C'est précisément au sein de la BEI qu'a été institué, en 2015, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) lors du lancement du plan d'investissement pour l'Europe, dit plan Juncker.

Notre commission a suivi de près la mise en œuvre de ce plan et ses évolutions, et a formulé des observations à plusieurs reprises, en particulier sur l'additionnalité. Une de nos premières interrogations concerne le respect effectif de ce principe : les opérations qui ont bénéficié du plan n'auraient-elles pas trouvé les financements nécessaires sans cela ? La garantie a-t-elle effectivement été appelée ? Pour quelles opérations et pour quels montants ?

La commission des affaires européennes a par ailleurs souhaité que les PME, qui font vivre nos territoires, puissent prendre appui sur le FEIS. Or elles n'auraient bénéficié que de moins de 15 % des interventions du fonds. Comment expliquer cette situation ? Quelles mesures la BEI a-t-elle prises pour améliorer ce taux, alors même que le rôle des PME est crucial pour l'économie européenne ?

La Commission a proposé de poursuivre l'action du FEIS dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, au sein du programme InvestEU, dont MM. Marie et Pellevat sont nos experts. Le montant de la garantie n'est pas encore fixé, mais les objectifs de financement ont fait l'objet d'un accord interinstitutionnel en mars dernier, en particulier la part dédiée aux infrastructures durables. En revanche, dans la mesure où InvestEU regroupe quatorze instruments financiers existants, qui ne sont pas actuellement gérés par la BEI, la question de sa gouvernance a fait l'objet de débats. Le compromis final sur ce point vous paraît-il satisfaisant ? Comment la BEI voit-elle son rôle dans la nouvelle organisation ?

Plus largement, la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a affiché son ambition climatique pour l'Union européenne et appelé à créer une banque européenne du climat, un label que la BEI revendique depuis longtemps. Dans cet élan, le Groupe BEI vient d'annoncer, jeudi dernier,

qu'il alignerait l'ensemble de ses activités de financement sur les objectifs de l'accord de Paris à compter de la fin de 2020. La banque cessera de financer les projets énergétiques ayant trait aux combustibles fossiles d'ici la fin de 2021 et augmentera progressivement la part de ses financements consacrée à l'action climatique et à la durabilité environnementale, pour qu'elle atteigne 50 % de ses opérations en 2025, comme le savent bien MM. Leconte et Huré, qui suivent ce dossier pour notre commission.

Ce sont des annonces fortes, qui posent la question de la taxinomie des investissements « verts » : la BEI a-t-elle défini des critères d'éligibilité à cet effet ? La démarche de taxinomie en cours vous paraît-elle prometteuse ? L'accord récent sous présidence finlandaise ouvre la porte à l'adoption, en 2022, d'une taxinomie européenne qui reflèterait les critères dits ESG – environnement, social et gouvernance –, c'est-à-dire plus large que le seul climat. La BEI participe à ces travaux. Pourriez-vous nous indiquer quels sont les avancées et les points de blocage ? Concrètement, comment et par qui seront identifiés les projets ESG, même lorsqu'ils sont portés par des entités qui ne seraient pas identifiées comme faisant partie de l'économie durable ? Par ailleurs, cette labellisation ESG ne risque-t-elle pas de créer une nouvelle dépendance à des agences de notation étrangères ? Faut-il envisager la création d'une autorité européenne en la matière ?

Au-delà de ce sujet de labellisation, pouvez-vous nous indiquer comment vous envisagez la structuration à terme des opérations de la BEI ?

S'agissant du secteur de l'énergie, la BEI entend appuyer la production d'énergie décentralisée, le stockage énergétique innovant et l'électromobilité, ainsi que l'investissement dans les réseaux électriques essentiels pour les nouvelles sources d'énergie intermittentes comme le solaire ou l'éolien. Pouvez-vous nous en dire plus et nous préciser si vous concevez ces investissements dans une logique de construction d'une filière industrielle européenne solide ? Nous travaillons justement sur la réindustrialisation européenne.

La BEI mettant également l'accent sur la décarbonation de l'énergie, je souhaitais connaître vos intentions s'agissant d'éventuels investissements dans la filière nucléaire. Je comprends que de tels investissements resteraient possibles, mais je souhaiterais vous entendre sur ce point, alors que l'avenir de la filière nucléaire française fait aujourd'hui l'objet de nombreux débats et inquiétudes.

Au-delà de l'énergie, la BEI entend-elle soutenir les autres domaines d'innovation, notamment dans le domaine de l'intelligence artificielle ?

Le capital de la BEI est détenu par les États membres et ses quatre premiers actionnaires sont, à égalité, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. En cas de Brexit, le capital de la BEI sera-t-il réduit ? Les autres États rachèteront-ils les parts du Royaume-Uni ? Ceci aura-t-il un impact sur les capacités de financement de la BEI, alors que la Commission européenne a évalué les besoins d'investissements additionnels pour atteindre la neutralité carbone en 2050 entre 175 et 290 milliards d'euros par an entre 2020 et 2050.

Je souhaiterais enfin que vous évoquiez l'action de la BEI hors des frontières de l'Union européenne, particulièrement vers l'Est et le Sud, pour répondre aux défis de l'élargissement et des migrations. Quel bilan tirer notamment du partenariat établi avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe ? Il y a une interaction avec la nouvelle approche française de l'élargissement vers les Balkans, qui frappent à la porte, mais se trouvent déjà sous influence chinoise, turque ou russe. La Chine apporte des fonds mais n'impose guère de contrepartie environnementale ou en matière de marchés publics.

M. Ambroise Fayolle, vice-président de la Banque européenne d'investissement (BEI). – Créée par le traité de Rome, la BEI fait partie de la famille des institutions, telles que la Commission européenne ou la Cour de justice de l'Union européenne, qui datent de 1957. On craignait à l'époque que le formidable développement économique qui serait rendu possible par la Communauté économique européenne ne laisse des problèmes d'intégration aux marges de l'Europe – on pensait surtout au Mezzogiorno. Notre siège est à Luxembourg et la BEI est assez centralisée, contrairement à d'autres institutions multilatérales. Nous sommes une banque, essentiellement, d'ingénieurs. Pour nous financer, nous empruntons sur les marchés, et nous prêtons. D'où l'importance de notre notation d'émetteur au triple A, qui nous permet d'emprunter et de prêter peu cher, puisque notre vocation n'est pas de faire du profit mais de faire bénéficier les projets que nous finançons des bonnes conditions de financement qui sont rendues possibles par notre notation.

Nous ne sommes pas une banque de réseau, nous n'avons pas de guichets. Nous finançons soit des banques, publiques ou privées, qui elles-mêmes répondent à nos priorités, soit des entreprises en direct, soit des fonds, qui eux-mêmes financent des entreprises. Ces financements prennent la forme de prêts ou de garanties.

Nous avons quatre priorités, définies par les autorités européennes : les infrastructures, la lutte contre le changement climatique, le financement des PME et le soutien à l'innovation. Nous les poursuivons à peu près à parts égales.

Nous finançons chaque année entre 60 et 70 milliards d'euros de projets. Environ 10 % du total sont situés en France, pour 7,2 milliards d'euros l'an dernier – ce qui est un peu supérieur à la moyenne, à cause du Brexit, qui a réduit le nombre de projets financés – correspondant à une centaine d'opérations. Cette année, nous financerons entre 7 et 8 milliards d'euros de projets en France. Nous y mettons un accent particulier sur le financement de l'innovation et de la lutte contre les effets du changement climatique. Nous avons beaucoup financé des infrastructures de type tramway, TGV, matériel roulant... Nous avons par exemple financé, dans l'Artois-Gohelle, un bus à haut niveau de service reliant les différentes villes. Nous finançons beaucoup de projets avec les banques publiques françaises que sont la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la Banque des territoires et BpiFrance. Notre concours permet à la CDC de prêter à des collectivités territoriales de plus petite taille : nous lui avons ainsi prêté 2 milliards d'euros en 2016.

Nous avons aussi développé depuis quelques années le financement du logement social en France. Ainsi, l'an dernier, nous avons financé une entreprise, Canopée, qui regroupe des offices de la région Hauts-de-France, notamment dans la Somme, l'Aisne et l'Oise. Nous essayons aussi de travailler avec les régions pour les faire profiter de l'effet de levier que les financements de la BEI peuvent donner et pour favoriser un certain nombre de priorités territoriales. Nous avons ainsi financé des projets qui visent à développer le soutien aux PME, notamment en Normandie ou à la Réunion, ou des projets pour le développement de l'agriculture, notamment en Nouvelle-Aquitaine. Au niveau national, une grande initiative pour financer les jeunes agriculteurs a été annoncée par le Président de la République au Salon de l'agriculture : nous la soutenons. Nous avons financé aussi des projets dans le secteur du tourisme en région Occitanie. L'idée est toujours de transformer une partie des fonds structurels régionaux ou des enveloppes budgétaires nationales en instruments financiers qui permettent d'avoir un effet de levier encore plus important, pour financer plus d'entreprises ou d'agriculteurs.

Le plan Juncker résulte du constat qu'en Europe, au moment où Jean-Claude Juncker a pris la présidence de la Commission européenne, il y avait un gros déficit d'investissement, qui résultait non d'un problème de liquidités mais d'une difficulté pour les institutions financières à prendre plus de risques : l'investissement, c'est un risque. L'idée a été de faire bénéficier la BEI d'un fonds de garantie européen, pris sur le budget européen. Cela nous permet de prendre plus de risques sans mettre en péril notre notation AAA, et de faire venir sur des projets des institutions financières qui ne se seraient pas risquées sinon.

L'additionalité est un sujet que nous regardons de très près : il est important de montrer que nous finançons des projets sur lesquels on a besoin du financement d'une institution publique. Sur les projets du plan Juncker, un comité d'investissement, composé d'experts, est chargé de dire si les projets que nous proposons sont ou non éligibles à la garantie européenne.

La France est le premier pays bénéficiaire du plan Juncker, en raison de la très forte mobilisation de l'institution, mais aussi des acteurs français, qui ont présenté des projets que le conseil d'administration a considérés comme particulièrement intéressants. Nous avons ainsi financé un certain nombre de projets dans le domaine de l'industrie. Je pense notamment à plusieurs fournisseurs de l'industrie aéronautique : Daher, Latécoère, Figeac Aero... Nous avons aussi financé des entreprises dans le secteur de l'agriculture, notamment des coopératives agricoles, comme Les Maîtres laitiers du Cotentin ou Sill Entreprises en Bretagne. Nous avons enfin financé un certain nombre de projets pour essayer de trouver des solutions au problème du manque de fonds propres des petites entreprises qui croissent très vite et sont très innovantes. Ainsi, dans le secteur de la santé, il y a des petites entreprises spécialisées sur certains types de cancers, ou une entreprise comme Carmat, qui travaille sur le cœur artificiel, ou encore Medincell, qui fait de la recherche sur le diabète. Nous avons financé ces entreprises en leur faisant des prêts leur permettant de continuer à faire leurs recherches tout en commençant la phase d'industrialisation ou de commercialisation de leur produit. Nous avons également aidé des entreprises dans l'intelligence artificielle. Il s'agit de projets allant de 10 à 50 millions d'euros.

L'accent a été mis sur les PME, qui constituent le principal secteur ayant bénéficié du plan Juncker en Europe, avec à peu près 30 % des financements. Le deuxième secteur est celui de la recherche et de l'innovation, avec 26 %.

L'objectif initial avait été de réunir 315 milliards d'euros pour la période 2015-2018, soit à peu près 100 milliards d'euros par an. Vu le succès, on a étendu cet instrument jusqu'à fin 2020, pour mobiliser en tout 500 milliards d'euros d'investissements. Nous en sommes à 440 milliards d'euros, c'est-à-dire que nous sommes un peu en avance. Nous devrions atteindre les 500 milliards d'euros sans difficulté fin 2020.

La France est le principal pays bénéficiaire, en termes quantitatifs, du plan Juncker, mais si l'on regarde les volumes en fonction du PIB, les principaux pays bénéficiaires sont la Grèce et la Lituanie. Parmi ceux qui suivent, aucun pays de l'ouest de l'Europe : il y a surtout des pays du sud de l'Europe, notamment le Portugal et l'Espagne, et des pays de l'est de l'Europe, notamment les nouveaux pays membres de l'Union européenne.

Le Brexit nous a beaucoup préoccupés. Le Royaume-Uni est le premier actionnaire de la BEI, à égalité avec la France, l'Allemagne et l'Italie, à hauteur de 16,5 % du capital. Les statuts disent très clairement que, le jour où un pays sort de l'Union européenne, il sort de la BEI.

M. André Gattolin. – Voilà qui est plus clair que l'article 50 !

M. Ambroise Fayolle. – Il y a donc eu une négociation, à laquelle nous avons participé, mais menée par les équipes de Michel Barnier. Le Royaume-Uni a environ 40 milliards d'euros de capital, dont l'essentiel correspond à un engagement du pays à honorer un appel à financement qui émanerait de la BEI en cas de catastrophe, ce qui est important pour notre notation. Une règle statutaire fait que nos financements dépendent du capital que nous avons : nous pouvons financer 2,5 fois le montant de ce capital. Par conséquent, si les 40 milliards d'euros britanniques n'étaient pas remplacés, nous perdriions une capacité de financement de 100 milliards d'euros. Nous avons donc discuté avec les États membres jusqu'au milieu de l'année dernière, et les Vingt-Sept se sont engagés à remplacer cette somme. En France, la loi de finances pour 2019 en tient compte : cela représente un engagement potentiel de 8 milliards d'euros. Quant à la partie qui avait été payée par le Royaume-Uni, elle sera remboursée s'il y a un accord, par étapes, sur une dizaine d'années : il s'agit de 3,5 milliards d'euros ; nous avons les moyens de le faire sans difficulté. Le Royaume-Uni était un pays très important d'opérations. Nous y avons financé beaucoup de projets en matière d'énergies renouvelables et de logement social, car ce pays n'a pas de Caisse des dépôts, même s'il est en train de créer une institution de développement, qui devrait répondre à cette préoccupation.

M. André Gattolin. – En effet.

M. Ambroise Fayolle. – Désormais, notre montant d'opérations au Royaume-Uni est extrêmement limité, et correspond à peu près à ce que nous faisons dans d'autres pays européens qui ne sont pas membres de l'Union

européenne, comme la Suisse ou la Norvège. En tous cas, si le Royaume-Uni sort de l'Union européenne, cela n'aura pas de conséquences sur notre activité dans d'autres pays européens.

Un deuxième enjeu est constitué par les décisions prises la semaine dernière en faveur du climat. Notre conseil d'administration a décidé de sortir du financement des énergies fossiles à compter de la fin 2021. Il s'agit pour l'essentiel de projets d'infrastructures de gaz, qui représentent des montants relativement limités – quelques milliards d'euros par an –, mais sur des projets qui sont souvent visibles parce que ce sont des projets européens, par exemple, le corridor Sud entre l'Azerbaïdjan, la Turquie, la Grèce et l'Italie. A partir de la fin 2021, nous ne financerons plus de projets d'énergies fossiles.

M. Didier Marie. – Y compris le gaz ?

M. Ambroise Fayolle. – Oui. Le climat est le seul secteur de l'institution où nous avons un objectif fixé par nos actionnaires, qui est d'avoir chaque année au moins 25 % de notre activité consacrée à la lutte contre les effets du changement climatique. Nous avons décidé que, d'ici à 2025, cette part passerait à 50 %. Cela implique un changement d'échelle en termes de financement de projets dans les énergies renouvelables, dans l'efficacité énergétique, dans l'innovation en faveur du climat, par exemple avec la Fondation Gates, sur des technologies de rupture. Nous devons aussi développer ce type de projets dans les pays qui sont encore plus dépendants du gaz que la France, comme la Pologne et les pays d'Europe de l'Est.

Par ailleurs, nous avons un engagement quantitatif sur la décennie 2021-2030 de financer des projets qui permettront de faire venir des investisseurs pour atteindre un total de 1 000 milliards d'euros en faveur du changement climatique. Pour atteindre 100 milliards d'euros par an, comme nous avons un effet de levier de trois à quatre, il faudra donc que la BEI consacre au climat à peu près 30 milliards d'euros par an, soit 50 % du montant annuel de ses activités, contre 15 milliards d'euros actuellement. C'est un changement important pour l'institution. Il a été approuvé à une très large majorité : plus de 90 % des actionnaires.

M. André Gattolin. – Il serait intéressant de savoir qui ne l'a pas approuvé...

M. Ambroise Fayolle. – Vous pouvez sans doute le trouver dans la presse. La BEI peut financer des projets nucléaires. Cela contribue à l'objectif de décarbonation de l'économie. Dans les faits, nous en finançons assez peu. Pour l'essentiel, il s'agit de projets destinés à améliorer la sécurité nucléaire : j'en ai vu un en Finlande et un en Slovaquie. Il n'y a pas de financement de nouvelles centrales. Au sein de l'institution, les positions sont très tranchées sur ce sujet. Le départ du Royaume-Uni ne nous aidera pas à en financer de nouveaux.

On ne sait pas encore bien comment fonctionnera le successeur du plan Juncker, InvestEU.

M. Jean Bizet, président. – La gouvernance n'est pas encore claire.

M. Ambroise Fayolle. – En effet. L’objectif est de simplifier. Il y a trop d’instruments communautaires mis en place par la Commission européenne et la BEI : pour l’innovation, pour le climat, pour l’investissement, etc. Le montant total envisagé est d’environ 600 milliards d’euros entre 2021 et 2027. Nous travaillons sur la gouvernance de ces outils avec la Commission européenne dans l’idée de les fusionner et d’améliorer la visibilité de la BEI. La BEI mettra en œuvre près des trois quarts de ces instruments financiers, et les banques publiques nationales auront accès aux financements de la Commission européenne. L’élection d’un nouveau Parlement européen et l’arrivée d’une nouvelle Commission européenne devront être prises en compte.

La taxinomie, aussi, est en cours d’élaboration. Il s’agit de clarifier les instruments en faveur de la lutte contre le changement climatique. L’économie circulaire, par exemple, n’est pas considérée comme relevant de la lutte contre le changement climatique. Nous essayons donc de passer de « climat » à « climat et environnement ». Un groupe d’experts va rendre un rapport, et le Conseil, la Commission et le Parlement européen verront quelle suite lui donner.

Notre activité à l’extérieur de l’Union européenne représente à peu près 10 % de nos financements, soit 7 milliards d’euros, dont l’essentiel va à l’Afrique : 3,3 milliards d’euros l’an dernier. Nous visons des projets en faveur du climat ou des projets qui visent à favoriser le développement des petites entreprises, pour améliorer la capacité des économies à absorber les flux de population qui arrivent chaque année sur les territoires. Nous finançons aussi des projets dans les Balkans ou en Ukraine, avec des mandats émanant de la Commission européenne ou des États membres.

Nous ne sommes pas forcément très connus, ni suffisamment visibles, alors que nous finançons des projets qui améliorent la vie quotidienne des Européens et la compétitivité de leurs entreprises. Nous sommes toujours heureux d’aller sur le terrain. Merci pour votre invitation à venir présenter nos travaux devant vous.

M. Jean Bizet, président. – Cette invitation a été lancée il y a déjà longtemps. Votre visibilité doit être accrue, en effet. Votre investissement dans la coopérative des Maîtres laitiers du Cotentin a eu un très bel effet sur une grande partie du département de la Manche.

M. Jean-François Rapin. – Pour vos investissements hors de l’Union européenne, les conditions de prêt et de caution sont-elles les mêmes que pour les pays de l’Union européenne ? Avec le Brexit, *quid* de ce que vous avez prêté ou cautionné au Royaume-Uni ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Quel est votre cadre d’investissement en Suisse et en Norvège ? Ces investissements entrent-ils dans le champ des multiples accords entre l’Union européenne et la Suisse ou dans le régime spécifique qui conduit la Norvège à ne pas être membre de l’Union européenne ? L’ensemble des pays de l’Union européenne contribuent à la solidité financière de la BEI, et donc à sa capacité de financement. La Suisse et la Norvège y contribuent-elles également ? Si oui, comment ? Dans les projets qui sont supportés la CDC, quelle plus-value

apportez-vous ? La CDC aussi bénéficie d'une notation AAA. Pourquoi lui avoir prêté 2 milliards d'euros ? Traditionnellement, la BEI est un grand financeur des infrastructures, qui représentent un quart de vos investissements et vous donnent une visibilité à l'échelle européenne. Notre pays sait-il encore réaliser des routes, des canaux, des aéroports ? Le fait-il beaucoup plus lentement que les autres ?

M. Didier Marie. – La BEI a pris une part prépondérante dans le financement des projets d'investissement dans l'Union européenne. Vu la faiblesse des capacités financières de l'Union européenne, la logique de prêt est en train de se substituer à la logique de financement direct. Il faudra en discuter. La Cour des comptes européenne a manifesté un certain scepticisme quant à votre capacité à faire émerger des projets qui n'auraient pas pu se financer sur les marchés traditionnels. Pouvez-vous nous démontrer que vous avez effectivement permis l'émergence de projets qui ne se seraient pas réalisés autrement ?

Ma deuxième question porte sur le verdissement de la BEI. Comment serez-vous associés à la définition des orientations du *Green Deal* ? Vous nous avez indiqué que 50 % des financements à venir seraient dédiés au climat. Pouvez-vous nous préciser l'articulation qui pourrait exister en la matière entre la Commission européenne et la BEI ?

Ma troisième question concerne le Brexit. Vous avez indiqué que les 27 États membres combleraient les 40 milliards d'euros correspondant à l'engagement du Royaume-Uni dans la BEI. Il me semble qu'il a aussi été question d'ouvrir une réflexion sur les statuts de la BEI pour éviter que les trois grands pays restants, à savoir l'Allemagne, l'Italie et la France, qui détiendraient près de 50 % du capital, soient les seuls à pouvoir mener la barque. La modification des statuts de la BEI est-elle en projet ?

M. Ambroise Fayolle. – Nous finançons les projets au taux du marché. Il n'existe pas de bonification d'intérêt ou d'avantage particulier autre que la possibilité d'emprunter à de très bonnes conditions financières. Notre objet social n'est pas de maximiser le profit, mais de faire bénéficier les projets que nous finançons de ces bonnes conditions financières. Cela vaut aussi pour les projets conduits à l'extérieur de l'Union européenne.

La Suisse et la Norvège sont souvent liées à l'Union européenne parce qu'elles participent à certains accords, notamment au dispositif en faveur de l'innovation InnovFin. Nous avons financé le Centre européen pour la recherche nucléaire, le CERN, qui se situe à cheval entre la Suisse et la France et qui avait besoin d'un prêt pour moderniser ses installations de recherche. Les projets que nous sommes amenés à financer en Suisse et en Norvège sont souvent transfrontaliers. Ils sont rares et les montants peu élevés.

Bien évidemment, la Caisse des dépôts se finance par elle-même. Elle n'a pas besoin du plan Juncker, qui permet de financer des projets présentant un niveau de risque plus élevé que ceux que nous finançons d'habitude. En revanche, nous pouvons permettre à la Caisse des dépôts de développer plus rapidement des projets de volume plus important. Par exemple, nous avons financé des projets avec

CDC Habitat, qui ont permis d'accélérer la mise en place d'un certain nombre de projets de construction ou de rénovation de logements sociaux ou intermédiaires.

Nous restons un acteur important pour les projets d'infrastructures, mais notre rôle évolue un peu : nous essayons désormais de favoriser la mobilité pour aider les territoires. Dans cet esprit, nous finançons un certain nombre de bus à haut niveau de service – il en existe, par exemple, à Metz. Nous nous efforçons de relier ces financements à d'autres priorités, comme la priorité climatique.

Je signerai, demain, un projet de rénovation de collèges avec le département de la Seine-Maritime. Nous avons demandé qu'une part importante du financement de la BEI soit consacrée à l'efficacité énergétique des collèges concernés. Nous allons également signer très prochainement un projet de rénovation thermique d'un certain nombre de corons du territoire minier du Pas-de-Calais – c'est le projet « Maisons et cités ». L'efficacité énergétique est, là aussi, une composante très importante du projet.

Dans l'ensemble, le rapport de la Cour des comptes européennes dresse un bilan positif de la mise en place du plan Juncker. En France, 184 projets ont été financés à ce titre. On peut, pour chacun, se demander si le financement de la BEI était véritablement nécessaire. C'est une question que, pour notre part, nous nous posons en amont. Au reste, c'est un comité d'experts indépendants qui se prononce sur l'octroi de la garantie européenne. Nous ne faisons que lui soumettre des projets. Le respect du principe d'additionnalité est une préoccupation constante de notre conseil d'administration. Il nous permet de montrer que notre intervention est nécessaire.

M. Didier Marie. – La garantie a-t-elle joué sur certains projets ?

M. Ambroise Fayolle. – Aujourd'hui, nous en avons très peu d'exemples. Cela tient au fait que nous finançons des investissements longs. Cela dit, il y aura forcément des situations dans lesquelles les projets ne se dérouleront pas comme prévu !

La coopération avec la Commission européenne est un élément important de notre ADN. C'est également vrai pour ce qui concerne les projets verts. Lorsqu'elle a présenté le *Green Deal* devant le Parlement européen, Ursula von der Leyen a déclaré qu'elle souhaitait une banque du climat pour permettre la mise en œuvre d'un certain nombre de projets verts. Les ressources de la Commission européenne et celles de la BEI doivent se combiner pour avoir un maximum d'impact sur le climat.

L'essentiel des discussions sur le Brexit a porté sur le fait que les 27 autres actionnaires prendraient la place du Royaume-Uni. Les parts d'actionariat reflètent en partie des choix politiques historiques : ainsi, le fait que la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni aient la même part dans le capital est un choix politique. Dans le cadre des discussions, un certain nombre de pays ont estimé que leur part dans le capital de l'institution était très inférieure à ce qu'était leur part dans les institutions européennes. C'est en particulier le cas de la Pologne. En

conséquence, l'accord négocié avec les actionnaires de la BEI prévoit que, le jour où le Royaume-Uni sortira de l'Union européenne, la part de la Pologne dans le capital de la BEI augmentera. Cette montée dans l'institution impliquera un apport de capitaux frais. Il y aura donc à la fois une augmentation de capital général pour l'ensemble des pays et une augmentation de capital sélective pour la Pologne et, à un moindre degré, pour la Roumanie. Nous y voyons une marque de reconnaissance de la part des pays de l'est de l'Europe, où nous devons aussi continuer notre action.

Le niveau d'infrastructures est-il satisfaisant en Europe ? Chaque année, nous réalisons une enquête sur l'investissement dans l'ensemble des pays européens. Nous interrogeons un panel de chefs d'entreprise dans chacun des pays sur leur vision du climat et des perspectives d'investissement. La dernière étude a montré deux choses intéressantes. En France, une proportion importante des chefs d'entreprise estiment que les infrastructures de transport ne constituent pas un obstacle à l'investissement. Leur satisfaction, sur ce point, est largement supérieure à la moyenne européenne. En outre, la part des chefs d'entreprise de notre pays qui considèrent que la réglementation du marché du travail est un frein à l'investissement a beaucoup baissé : elle rejoint désormais la moyenne européenne, alors qu'elle en était encore très éloignée en 2015. C'est une évolution importante. En revanche, environ 80 % des chefs d'entreprise européens considèrent que la difficulté à trouver du personnel qualifié constitue un frein majeur à l'investissement et donc à la croissance.

M. Jean Bizet, président. – Pour compléter la question de Didier Marie, le Royaume-Uni a souhaité rester au capital de la BEI, indépendamment des obstacles statutaires ?

M. Ambroise Fayolle. – Non. De toute manière, il n'y aurait jamais eu d'unanimité pour modifier les statuts en ce sens.

M. Benoît Huré. – Quelle est la durée des prêts accordés par la BEI pour les projets qui s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique ?

Les mobilités durables sont difficiles à mettre en œuvre dans les territoires ruraux, où les problèmes se posent avec le plus d'acuité. Peut-on envisager un accompagnement de la BEI sur des programmes assez substantiels en milieu rural ?

Quand vous intervenez dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, essayez-vous de favoriser tel ou tel type d'investissements pour faciliter leur intégration ?

Nous souhaitons que l'Europe se dote d'un plan massif de soutien au développement des pays dont sont originaires les migrants. La BEI est-elle sollicitée à cette fin et disposée à répondre à de telles demandes ?

Concernant votre déficit de notoriété, notre commission des affaires européennes ne pourrait-elle pas profiter de l'annonce d'un nouveau plan pour

concevoir et diffuser largement une note sur la BEI ? Si la notoriété de la BEI était plus forte, le populisme anti-européen le serait sans doute beaucoup moins !

M. Jean Bizet, président. – J'avais déjà prévu de récupérer des plaquettes d'information auprès de nos interlocuteurs de la BEI. Nous pourrions y adjoindre une note que nous diffuserions à l'ensemble de nos collègues.

M. Philippe Bonnacarrère. – L'échéancier du nouveau programme InvestEU est-il calé sur le nouveau cadre financier pluriannuel ou est-il autonome ? Faudra-t-il attendre, pour son lancement, que les 28 États membres se soient entendus sur la nouvelle programmation budgétaire ?

Mme Gisèle Jourda. – Ma question porte sur les financements à destination des pays en contrat d'association avec l'Europe. Je pense à la politique de voisinage, et notamment au partenariat oriental, qui me tient particulièrement à cœur.

En Géorgie comme en Ukraine, nous avons pu constater que les porteurs de projets rencontraient des difficultés pour connaître les différents dispositifs et répondre aux normes demandées par l'Europe, y compris pour des projets de développement de zones industrielles ou d'infrastructures routières.

Pouvez-vous nous faire un point sur les demandes de financement de projets que la BEI a reçues de ces pays ?

M. Jean-Yves Leconte. – La BEI peut-elle véritablement accroître sa notoriété ? Étant déjà très engagée dans le plan Juncker, que peut-elle faire de plus ?

La taxinomie est un sujet majeur. Est-ce, pour vous, un sujet d'experts ou un sujet politique ? Est-ce quelque chose qui devra évoluer avec le temps ? Pensez-vous qu'il faille réviser les critères d'appréciation des banques pour tenir compte de leurs investissements éventuels au profit de projets verts ? Doit-on fixer une règle une fois pour toutes ou faudra-t-il permettre des évolutions en fonction des connaissances ou des moyens ?

Enfin, que fait la BEI pour l'éducation en Europe et hors d'Europe ?

M. André Gattolin. – J'ai le sentiment que la BEI est en train d'occuper la place de la grande banque européenne du climat dont il a été beaucoup question lors de la campagne pour les élections européennes. On a un peu l'impression que le *Green Deal* est un plan Juncker dont l'application reposera sur les instruments qui fonctionnent actuellement, comme la BEI. Quoiqu'il en soit, il ne semble pas que l'on s'oriente vers la création d'une entité autonome sur ces sujets. Pouvez-vous me répondre sur ce point ?

Concernant le « BEIxit », les statuts de la BEI sont très clairs : en cas de retrait, il faudra bien rembourser d'une manière ou d'une autre le capital apporté par le Royaume-Uni. Or on peut se demander si le Parlement britannique va voter la contribution nationale au budget de l'Union européenne pour l'année prochaine. Peut-on envisager une fongibilité dans l'hypothèse, qui n'est pas improbable, où le

Royaume-Uni ne paierait pas sa contribution ? Il y a là un instrument de négociation dans le rapport de forces qui pourrait s'instaurer.

L'Union européenne ne vérifie pas toujours l'usage pur et parfait des subventions émanant du budget européen : il faut vraiment des excès extraordinaires pour qu'elle mène l'enquête ! On se souvient que la Pologne a construit des autoroutes avec l'argent des fonds structurels qui lui avait été accordé pour se doter de voies ferrées... Sur cette question de l'*accountability*, comme disent nos amis britanniques, la BEI dispose-t-elle d'une instance de vérification sur l'utilisation des fonds ? Comment allez-vous vérifier l'exécution des projets réalisés sur la base des financements accordés au titre de l'action climatique ?

M. Ambroise Fayolle. – S'agissant du Brexit, nous sommes partis de l'accord avec le Royaume-Uni qui a été négocié par Michel Barnier et entériné par les États membres. La situation est simple : cet accord prévoit un remboursement, étalé dans le temps, de la contribution payée à la BEI par ce pays. Cet accord fait d'ailleurs débat dans la presse britannique, qui le considère comme étant trop favorable à l'Europe. Bien évidemment, la question se reposera en cas de Bexit sans accord.

La BEI est une banque d'ingénieurs. Les ingénieurs aiment vérifier, *ex ante*, qu'un projet répond aux caractéristiques de l'éligibilité. Ils aiment aussi exercer un suivi attentif des projets. Ce suivi sera évidemment encore plus important quand la BEI deviendra une banque du climat, parce que nous aurons besoin de pouvoir nous assurer et de pouvoir démontrer que les investissements que nous aurons financés répondent bien aux objectifs climatiques européens.

C'est, d'ailleurs, l'un des objectifs de la taxinomie. Il s'agit d'un sujet d'experts, qui sera validé par le pouvoir politique. Le référentiel aura vocation à évoluer dans le temps. Il ne sera jamais gravé dans le marbre. Ces trois dimensions sont importantes.

Nous pensons que nous avons maintenant les bases pour devenir la banque du climat. Cet enjeu est tellement important pour l'Europe que nous devons y consacrer à la fois notre énergie et nos financements. Au demeurant, cela ne veut pas dire que nous ne ferons que cela, puisque, pour 50 % des projets que nous financerons, il s'agira toujours de soutenir les PME ou l'innovation.

La durée de nos prêts dans le domaine du climat dépend beaucoup de ce que l'on finance. En général, la durée des prêts que nous consentons aux entreprises est de cinq à dix ans. Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, l'un des gros projets que nous sommes en train de financer est la construction, en Suède, d'une usine de batteries électriques, Northvolt. Nous finançons également les projets de recherche visant à préparer la prochaine génération de batteries, en espérant que la compétitivité européenne sera alors mieux affirmée dans ce domaine et que l'on recourra moins aux terres rares. C'est l'un des objectifs que nous cherchons à atteindre dans le soutien que nous apportons à la recherche en faveur des énergies vertes.

La réalisation des projets que nous finançons dans le domaine de l'efficacité énergétique est très longue – tellement longue, du reste, que nous en finançons assez peu.

Les institutions financières financent assez facilement la rénovation thermique des appartements et des maisons au moment de leur achat. Il est beaucoup plus compliqué d'obtenir un financement pour une rénovation thermique indépendamment d'un achat, les travaux effectués n'étant rentables que sur la longue durée. La BEI a financé, en France, un certain nombre de sociétés régionales de tiers-financement. Ces sociétés ont pour objet exclusif de financer la rénovation thermique des logements des particuliers. Leur bilan est extrêmement positif, non seulement parce qu'elles ont réussi à toucher un public qui n'a pas forcément facilement accès aux réseaux bancaires classiques, mais aussi parce que les économies d'énergie permettent de rembourser 70 % du prêt. On a pu le constater notamment en Picardie.

La mobilité rurale est un enjeu très important. La BEI doit également travailler sur ce sujet dans le cadre de la mise en place de sa nouvelle politique en faveur du climat. Nous devons essayer d'identifier les bons outils et les caractéristiques des financements que nous pouvons apporter.

Nos investissements évoluent dans le temps. Il y a une vingtaine d'années, on avait besoin de la BEI pour financer des projets d'éoliennes. Aujourd'hui, pour le financement des éoliennes terrestres, on se passe de nous dans la plupart des cas. Cela montre que nous avons rempli notre rôle. En revanche, on nous soumet de plus de plus de projets d'éoliennes *offshore*, pour lesquels les financements sont assez importants. Étant beaucoup plus risqués, les projets d'éoliennes *offshore* flottantes nécessitent un soutien de la BEI. Cela renvoie au débat sur l'additionnalité : sommes-nous bien mobilisés sur les projets pour lesquels on a vraiment besoin de nous ?

Concernant la politique de voisinage, nous avons accompagné de nombreux projets d'infrastructures, mais aussi des projets en matière agricole, notamment en Ukraine et, récemment, en Moldavie. Nous soutenons des projets de nature à favoriser la croissance économique. Les règles d'éligibilité sont les mêmes que pour les pays de l'Union européenne.

La question sur la connaissance des dispositifs est tout à fait pertinente, y compris à l'intérieur de l'Union européenne. Comme la Commission européenne, nous devons progresser pour que nos instruments soient plus simples et mieux connus, de manière à ce qu'ils soient plus utilisés. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le pays qui a le plus bénéficié du plan Juncker, compte tenu de la taille de son économie, est la Grèce. C'est aussi parce que nous y avons envoyé une équipe qui a rencontré les porteurs de projets pour leur expliquer nos règles de présentation.

Comment pouvons-nous accompagner des projets visant à améliorer l'efficacité énergétique dans les nouveaux États membres de l'Europe de l'Est ? C'est l'un des grands enjeux de la période actuelle. C'est aussi un enjeu pour la réussite de la banque du climat.

M. Jean Bizet, président. – Je suis très inquiet de l'évolution des débats sur le cadre financier pluriannuel. Sur le volet agricole, une baisse de 25 % du deuxième pilier est annoncée. Vous l'avez anticipée, par la politique mise en place en Nouvelle-Aquitaine, que nous allons également appliquer en Normandie. Des glissements entre le deuxième et le premier pilier font que ce volet risque d'être très largement fragilisé, avec une augmentation des participations nationales de plus de 10 %. Dans certaines régions plus agricoles que d'autres, l'action de la BEI sera bienvenue.

Quel est le ticket d'entrée pour les PME ?

Vous consacrez presque 7 % de vos financements à l'Afrique. Il devrait y avoir une montée en puissance. Le discours sur l'état de l'Union prononcé par le président Juncker annonce la mise en place d'un grand plan Marshall pour l'Afrique. Ce continent est l'objet de toutes les influences et convoitises, russes ou chinoises. Il faut y être présents, avec une puissance de feu considérable. Avez-vous anticipé ce grand plan Marshall ? Si l'Europe n'agit pas, elle sera, plus que d'autres, touchée par la vague migratoire que l'on voit poindre à l'horizon de trois décennies : partenariat oriental, très bien, mais il ne faut pas négliger le partenariat méditerranéen !

La BEI n'est pas assez connue, alors qu'elle aide au développement économique de tant de régions.

M. Ambroise Fayolle. – Les régions qui le souhaitent peuvent transformer une partie de leurs fonds structurels en instruments financiers, c'est-à-dire des garanties à premières pertes. Nous pouvons leur offrir une garantie pour qu'elles obtiennent des financements plus importants de la part des institutions financières qui sont parties prenantes à cet accord. Des appels d'offres sont lancés par les régions pour annoncer aux différentes banques spécialisées dans le domaine de l'agriculture qu'il y a un projet de développement de financements à l'agriculture de tel ou tel type : circuits courts, agriculture biologique... La région demande ainsi quelles conditions ces banques sont prêtes à consentir. On constate que les volumes et les conditions proposées par les institutions financières qui se disent prêtes à participer à ce type de dispositif sont extrêmement encourageants.

Nous mettons en place un instrument de même type utilisant des ressources budgétaires et des garanties importantes de la BEI pour aider au financement des jeunes agriculteurs. Le succès est bien au-delà de ce qu'on espérait. Si la garantie n'est pas appelée, ces instruments peuvent être réutilisés pour la prochaine étape de financement des entreprises agricoles.

M. Jean Bizet, président. – Cela me paraît très pertinent, surtout au vu de l'évolution prévisible de la ligne budgétaire correspondant à la politique agricole commune.

M. Ambroise Fayolle. – Nous ne sommes pas une banque de réseau, et nous financerons donc les PME principalement par deux outils : en passant par les institutions financières des différents États membres, pour qu'elles prêtent aux PME, selon leurs propres règles, ou bien en finançant des fonds d'investissement qui

prennent des participations dans des PME. Pour nos financements directs à une entreprise, le montant minimum est de l'ordre de 7,5 millions d'euros, correspondant à un besoin d'investissement de 15 millions d'euros. C'est intéressant pour les entreprises en très forte croissance.

Sur l'Afrique, vous avez parfaitement raison, monsieur le président. C'est un sujet qui concerne aussi l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Nous souhaitons une montée en puissance des financements en la matière.

M. Jean Bizet, président. – Alors que M. Juncker termine son périple européen, le plan qui porte son nom restera à son crédit comme un excellent exemple des actions que peut conduire l'Union européenne.

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

Mercredi 27 novembre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Agriculture et pêche

Audition sur la récente circulation de grands chalutiers étrangers dans les eaux françaises

M. Jean Bizet, président. – Mes chers collègues, compte tenu de l'enjeu de notre réunion, nous avons tenu à y associer nos collègues intéressés de la façade atlantique de la France.

L'incursion dans la Manche, au début du mois de novembre, d'un chalutier géant de 143 mètres de long a suscité une forte émotion. Ce bateau, le *Margiris*, battant pavillon lituanien tout en étant la propriété d'un armateur néerlandais, pourrait pêcher jusqu'à 250 tonnes de poisson par jour.

Les sénateurs ont immédiatement interpellé le Gouvernement sur ce sujet lors des questions d'actualité. Nous avons ainsi appris, par la voix de la secrétaire d'État aux affaires européennes, Mme Amélie de Montchalin, que le *Margiris* n'aurait fait que traverser les eaux françaises, sans y pêcher. Si nous avons pris note de cet élément rassurant, la venue de ce navire à proximité de nos côtes pose des questions de fond.

Premièrement, que s'est-il passé exactement lors de l'incursion récente de ce navire, ainsi que de celle d'un navire allemand de taille similaire dans la Manche ?

Deuxièmement, quelle est l'ampleur du phénomène des bateaux-usines en Europe ? Sont-ils un facteur potentiel de déstabilisation de la politique commune de la pêche et surtout de la pêche artisanale ?

Troisièmement, serait-il possible, techniquement et juridiquement, d'interdire la venue dans nos eaux de tels navires battant pavillon européen ?

Enfin, si le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) peut venir en appui à la pêche artisanale, comment améliorer son taux de consommation au bénéfice des pêcheurs français ? Nos collègues Colette Mélot et Laurence Harribey ont récemment relevé, dans leur rapport sur la sous-utilisation des fonds européens en France, que sur les dix-huit mesures nationales du FEAMP, onze ne fonctionnent pas ou très peu. La commission des finances a également fait le point sur la consommation de ce fonds.

Je remercie donc chaleureusement, tout à la fois, M. Hubert Carré, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, M. Dimitri Rogoff, président du Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Normandie et M. Antoine Dhellemmes, directeur général de

l'entreprise France Pélagique, d'avoir accepté notre invitation, pour nous apporter leur éclairage sur ces questions.

Monsieur Carré, je vous laisse la parole.

M. Hubert Carré, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins. – Je vous remercie pour cette invitation sur un sujet qui suscite une polémique et des incompréhensions.

Permettez-moi de rappeler au préalable que le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins est une organisation professionnelle qui représente et défend les intérêts des marins pêcheurs professionnels, du pêcheur à pied jusqu'à l'armateur de thoniers dans l'océan Indien. Il comprend dans son instance de gouvernance tous les comités régionaux, les organisations de producteurs, les syndicats et prend ses décisions de façon collégiale. J'attire également votre attention sur le fait que l'organisation professionnelle que je représente n'a pas pris position sur le sujet de cette audition.

Le *Margiris* a effectivement navigué au large des côtes normandes, hors des eaux territoriales françaises. Ce bateau navigue depuis une dizaine d'années, tout comme naviguent et pêchent d'autres très grands chalutiers depuis une trentaine d'années.

La polémique liée à la récente circulation du *Margiris* est le fait de la double coïncidence du Brexit et des négociations du FEAMP pour 2021-2027. Le positionnement du bateau a été signalé par des Britanniques favorables au Brexit et à une renationalisation de leurs eaux. Par ailleurs, le cadre juridique du FEAMP 2021-2027 pourrait rétablir des subventions européennes pour les navires d'une longueur jusqu'à 24 mètres. Certaines ONG – Bloom notamment – jugent qu'une telle évolution encouragerait une surexploitation de nos ressources.

Autrefois, chaque État membre disposait de ses eaux territoriales jusqu'à 12 milles marins puis d'éventuelles zones économiques exclusives (ZEE). Notre politique commune de la pêche (PCP), créée en 1983, est la suite logique de la mise en commun des eaux des États membres. La clef de répartition des quotas de pêche a été fixée cette année-là et n'a pas été révisée depuis. Ces droits historiques assurent à chaque État membre de disposer toujours de la même proportion de droits de pêche, quelle que soit l'évolution de sa flotte. La France est ainsi très avantagée, puisque sa flotte est passée de 11 000 navires de pêche en 1983 à 4 500 aujourd'hui.

La flotte française a l'avantage d'être pluridisciplinaire, polyvalente, équilibrée et variée – du bateau de 8,50 mètres au bateau de 85 mètres. Cette diversité se retrouve également dans l'éventail des métiers existants – fileyeur, caseyeur, senneur, etc. – et dans les types de bateaux tels que le chalut de fond ou le chalut pélagique. Ce dernier, très critiqué, déploie son filet dans la colonne d'eau, sans toucher le fond pour pêcher des espèces pélagiques, notamment le maquereau, le hareng et le chinchard. Mais ces bateaux qui pêchent dans les mers communautaires sont soumis à la Politique commune de la pêche : ils doivent donc respecter, tout à la fois, des normes (totaux admissibles de captures et quotas

notamment), des mesures techniques encadrant les caractéristiques des engins utilisés, les obligations de géolocalisation et de déclaration des captures en temps réel par le journal de bord (*logbook*), ainsi que l'obligation de débarquement pour toutes les captures. D'une façon générale, les contrôles sur les activités des navires de pêche ont ainsi été renforcés.

Nous avons en France la chance d'avoir une diversité de bateaux qui répond aux différents types de pêches et de marchés. Cette cohabitation, qu'il faut veiller à préserver, est parfaitement encadrée par la Politique commune de la pêche, par la réglementation nationale et par la réglementation professionnelle.

Dans le contexte du Brexit, les Britanniques pourraient trouver un intérêt à voir l'Union européenne se diviser sur les questions de pêche. Ils ont d'ailleurs été étonnés de constater que les pêcheurs de neuf États membres s'étaient associés pour obtenir que la pêche, au niveau communautaire, ne soit pas traitée comme une variable d'ajustement.

M. Jean Bizet, président. – C'est une bonne nouvelle !

M. Hubert Carré. – Oui, nous sommes solidaires. C'est un problème de cohabitation, qui doit donc être réglé en concertation, afin que chacun y ait sa place.

M. Jean Bizet, président. – M. Rogoff, président du Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Normandie, je vous laisse la parole.

M. Dimitri Rogoff, Président du Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Normandie – Je vous remercie pour votre invitation. Je serai moins consensuel que ne l'a été M. Hubert Carré. Je représente le Comité régional des pêches de Normandie, un organisme privé de droit public qui doit son statut au code rural. Nous travaillons donc sous le contrôle de l'État.

Plutôt que de critiquer les gros bateaux et leurs armateurs, je souhaite évoquer ici un problème ancien et récurrent. Au cours des trente dernières années, la conscience des enjeux environnementaux s'est développée au sein de la société civile et chez les pêcheurs. Comme le révèle le cas du *Margiris*, les pratiques de ces gros bateaux, présents en Manche depuis trente ans, sont devenues inacceptables.

Sommairement, la pêche normande se pratique sur deux façades maritimes : la Manche Est et la Manche Ouest, du Mont Saint-Michel au Tréport. 700 kilomètres de côtes accueillent 600 bateaux, 1500 à 1600 marins et leurs familles, ainsi que 300 pêcheurs à pied indépendants, qui pêchent notamment des coques, un produit à forte valeur ajoutée.

La Normandie représente environ 12 % du nombre de bateaux en France et 15 % du nombre de marins. D'après FranceAgrimer, les débarquements de produits de pêche normands correspondent à près de 20 % des apports nationaux, soit 115 000 tonnes, valant près de 200 millions d'euros.

La Normandie est principalement une région de coquillages. Ils représentent 51 % des apports de la pêche normande et deux tiers des coquillages

pêchés en France (coquilles Saint-Jacques, bulots, pétoncles et praires). À l'instar de la pêche nationale, la pêche normande compte des métiers diversifiés. Une cinquantaine d'espèces sont débarquées chaque jour dans les criées et hors criées. La flotte compte des bateaux artisanaux de 8 mètres, comme des bateaux industriels de 80 mètres.

En Manche Est, la venue toujours plus massive de bateaux utilisant des techniques de capture différentes des nôtres – notamment les senneurs hollandais – menace de rompre l'équilibre entre pêches artisanale et industrielle. Leur technique consiste à déployer un chalut pélagique sur toute la hauteur de la colonne d'eau, soit 30 à 35 mètres de hauteur, leur assurant un énorme pouvoir de capture.

Je suis sceptique lorsque j'entends M. Bizet relever que le *Margiris* n'aurait pas pêché dans nos eaux. Les tracés semblent indiquer au contraire qu'il a essayé de rentabiliser son temps en mer. L'armateur hollandais du *Margiris* pèse lourd dans la pêche industrielle mondiale. Il possède une dizaine de bateaux pélagiques, une vingtaine d'autres bateaux dont des fleurons de la pêche française comme le Victor Pleven II. Et il a récemment acquis la Compagnie française du thon océanique.

Le gigantisme du *Margiris*, avec ses 143 mètres, a suscité une véritable émotion, y compris chez les pêcheurs professionnels. Il est emblématique des bateaux composant la flotte hollandaise : peu nombreux mais grands, avec un gigantesque pouvoir de capture. Par contraste, les bateaux de moins de 12 mètres représentent plus de la moitié de la flottille française.

Parlevliet & Van der Plas, l'armement auquel appartient le *Margiris*, travaille à l'échelle mondiale. Par comparaison, notre zone de pêche entre Cherbourg et Dunkerque est minuscule. Les bateaux français qui, eux, ne parcourent pas le monde, partagent déjà cette zone de pêche avec leurs voisins britanniques.

L'espace Manche n'est qu'un gros bras de mer où seules 20 % des espèces font l'objet de quotas européens, attisant ainsi la convoitise des flottilles étrangères et intensifiant la concurrence sur la ressource halieutique.

Parlevliet & Van der Plas pêche essentiellement pour nourrir l'Afrique. Le député François Ruffin a déclaré de façon théâtrale : « On pille au Sud, on mange au Nord. » Je répondrais à l'inverse que l'on pille au Nord et l'on mange au Sud. Comment justifier le pillage d'espaces aussi restreints par ces flottilles pour nourrir l'Afrique avec du poisson à bas prix ?

Il m'importe que les ressources maritimes – par nature limitées – soient à la fois bien gérées et bien valorisées. En particulier, je souhaite que le produit de la pêche profite d'abord aux acteurs du littoral, et non à des acteurs « hors-sol » qui nourrissent de grandes entreprises. L'économie de la pêche est par essence modeste. Nous sommes responsables devant les générations futures de la gestion de la ressource halieutique et de sa valorisation. Vider la Manche de ses poissons pour les revendre 30 centimes en Afrique est un non-sens, sachant que les nombreuses ressources marines d'Afrique pourraient répondre à cette demande. La surpêche

étrangère nous empêche de répondre à la forte demande locale d'espèces pélagiques comme le maquereau, que nous savons valoriser.

Nous déplorons le manque d'encadrement des flottilles pélagiques dans le cadre de la Politique commune de pêche. Alors que la pêche des espèces démersales est circonscrite à des sous-zones réduites, celle des espèces pélagiques comprend quasiment la moitié de l'Atlantique. Ainsi, un pêcheur de soles disposant d'une autorisation en Manche Est ne pourra pas aller pêcher dans le Golfe de Gascogne, alors que les bateaux qui nous concernent disposent d'autorisations couvrant quasiment toutes les mers. L'encadrement des quotas et des autorisations de pêche est lacunaire ; celui des aspects techniques de la pêche et du matériel utilisé totalement inexistant.

La présence en mer des bateaux pélagiques semble de moins en moins légitime, au point que l'Australie ou l'Irlande les refoulent systématiquement. Mon prédécesseur, M. Daniel Lefèvre, avait d'ailleurs obtenu gain de cause pour le Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Normandie contre un armement qui a été condamné à une amende de 580 000 euros et à une obligation de rester à quai durant quinze jours. En l'occurrence, il s'agissait d'une pêche illégale et d'un problème de déclaration, certes purement administratif, mais la visibilité de ces armements leur commande d'être exemplaires. Cette condamnation souligne le caractère exigeant des normes européennes. Cette exigence vaut également à l'encontre des pêcheurs français. Les gros bateaux ne sont pas exempts de contrôles, mais il est frappant de les voir se faire expulser de nombreuses zones. Leur présence dans nos eaux ne devrait pas nous laisser indifférents.

L'essentiel consiste à maintenir l'équilibre existant entre les flottilles. Il ne faut pas que l'économie prime sur la gestion des ressources. La pêche française artisanale est en train de disparaître au profit d'armateurs. Les droits de pêche constituent un enjeu économique majeur que de grosses entreprises parviennent à capitaliser, en rachetant les bateaux auxquels ils sont attachés.

A l'inverse des notions d'armateur et de propriétaire, celle de producteur en matière de pêche souffre de son statut mal défini dans le code rural. Le législateur devrait y remédier.

Dans cette logique, une grande part des quotas de pêche échoit aux grandes entreprises – certains armements bénéficient de quotas tellement importants qu'ils ne les exploitent pas entièrement – mais échappe aux artisans. Il est urgent de rétablir l'équilibre avec la pêche artisanale. La France doit mener ce difficile combat au niveau européen, en plaidant pour un partage équilibré des quotas et pour une redéfinition du statut de producteur-pêcheur sur la base des modèles agricole ou conchylicole. Or, la capitalisation des droits de pêche permet de manière pernicieuse l'appropriation étrangère de la ressource présente dans les eaux territoriales françaises. La perte des droits de pêche entraînera inéluctablement la perte du caractère artisanal de la pêche française.

M. Jean Bizet, président. – Merci, Monsieur le président.

M. Michel Canevet. – M. Rogoff, si seulement 20 % des espèces pêchées dans la Manche font l'objet de quotas européens, cela signifie qu'une grande majorité des espèces échappe au contrôle européen.

M. Dimitri Rogoff. – Effectivement, et cela crée une brèche dans la Manche. Actuellement, il y a sur les céphalopodes – seiches et encornets – qui sont des produits de grande valeur particulièrement attractifs, une pression de pêche continuellement en augmentation dans un petit espace. La Manche est une zone halieutique formidablement riche, mais nous connaissons suffisamment le problème de la surpêche pour savoir qu'il faudrait pouvoir freiner une telle exploitation des ressources. Nous ne disposons pas des outils qui permettraient de limiter l'effort de pêche.

M. Michel Canevet. – Si l'essentiel de la ressource n'est pas sous contrôle européen, cela attire nécessairement les navires de pêche d'autres pays.

M. Dimitri Rogoff. – Oui, c'est une faille. Nous avons récemment discuté à Bruxelles avec les Néerlandais qui pêchent au senneur, un engin peu utilisé en France. Nous pourrions imaginer que l'Union européenne mette plus d'espèces sous quotas, mais pour cela, il faudrait une véritable volonté ainsi que des données scientifiques, ce qui prend du temps. Nous sommes actuellement dans une période difficile pour la PCP. Si le Royaume-Uni quitte l'Union européenne, nous ne disposerons plus que de la moitié de la Manche.

Mme Catherine Fournier. – 75 % des captures des pêcheurs français des Hauts-de-France sont faites dans les eaux britanniques, ce qui justifie mon inquiétude en tant qu'élue de la région. Ne pensez-vous pas que les quotas devraient être déterminés différemment selon la taille des bateaux ? Par ailleurs, les pêches artisanales des États membres, suffiraient-elles à fournir le marché européen en poisson ? Enfin, connaissez-vous l'impact sur l'économie française du travail de transformation réalisé à bord de ces bateaux-usines ?

M. Dimitri Rogoff. – Si les pêcheurs sont en concurrence sur la ressource, il n'y a en revanche pas de concurrence entre les pélagiques et les fileyeurs qui ne cherchent pas les mêmes poissons.

Nous ne disposons que de peu de données scientifiques pour mesurer l'impact de l'activité de ces navires sur l'écosystème, notamment sur l'équilibre de la chaîne trophique. Si un bateau qui bénéficie d'un quota de maquereaux dans la zone atlantique le prélève intégralement dans la Manche, cela peut avoir des effets notables sur la biologie marine. De plus, bien que ces navires ciblent certaines espèces, les prises indésirables sont inévitables.

Le poisson destiné au marché africain est mis en pains et congelé. L'apport à l'économie française est donc minime et peut ainsi représenter un manque à gagner de façon indirecte.

D'une façon générale, la France, qui importe 80 % de sa consommation de poisson, est déficitaire, mais il s'agit surtout de poissons que nous achetons aux Anglais et Écossais.

Interdire ces grands bateaux dans la Manche pour réserver cet espace à une pêche artisanale française, anglaise et belge n'est pas une idée saugrenue. Elle ne mettrait pas à mal nos apports de poissons. Les droits historiques datent d'une époque qui ne connaissait pas les mêmes contraintes environnementales ni les mêmes équilibres économiques et où les bateaux étaient différents. Ces droits n'ont pourtant pas changé depuis le tournant des années 1970-1980, ce qui est très favorable à la France. Mais ces bateaux pélagiques ont accès à nos eaux territoriales, ce qui peut avoir des effets dramatiques.

Actuellement, notre inquiétude porte également et plus encore sur les pélagiques et sur les senneurs danois, contre lesquels nous peinons à mettre en place une régulation.

M. Jean Bizet, président. – Merci M. Rogoff. Nous sommes à la veille de l'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne. La PCP se concentre aujourd'hui sur des problèmes de quotas, de périodes d'ouvertures de pêches, sur des techniques, sur le matériel employé... Faut-il aller plus loin, en réservant des zones maritimes plus spécialement dédiées à la pêche artisanale, exiger un droit de regard sur certains types de bateaux ? Le Brexit pourrait être l'occasion de repenser ces questions.

M. Antoine Dhellemmes, merci d'avoir répondu à notre invitation. Je vous laisse la parole.

M. Antoine Dhellemmes, Directeur général de l'entreprise France Pélagique. – Merci de me recevoir aujourd'hui. La polémique liée au Margiris a enflé en plein Brexit avec une force étonnante.

En effet, la question du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne préoccupe les armateurs depuis trois ans maintenant et M. Michel Barnier nous félicitait récemment, à Bruxelles, d'avoir su faire bloc pour défendre nos intérêts communs face aux intérêts nationaux portés par les Britanniques.

Pour ma part, j'ai créé la société France Pélagique il y a trente ans, en partant du constat que la France était dans l'incapacité de pêcher ses quotas d'espèces pélagiques. Ainsi, en 1988, date de création de France Pélagique, faute d'une flotte suffisante, nous laissions à l'eau 30 000 tonnes de quotas de harengs, 12 000 tonnes de quotas de maquereaux, ainsi que nombre d'espèces sous-exploitées comme le chinchard, le sprat ou le merlan bleu. Si France Pélagique n'avait pas été créée, la France aurait certainement perdu une grande partie de ses quotas pélagiques. Jusqu'en 2010, France Pélagique a exploité trois navires. Elle en exploite aujourd'hui deux, mesurant 78 et 88 mètres, pêchant l'un et l'autre environ 50 000 tonnes de poisson par an, dont 30 000 tonnes de harengs partiellement pêchés en Manche. Nous exploitons ce quota au rendement maximum durable, c'est-à-dire en pêchant la totalité de nos quotas sans mettre en danger la biomasse. À titre d'illustration, dans un avis récent, le Conseil international pour l'exploration de la mer a précisé, pour ce qui concerne le hareng, qu'entre 1998 et 2018, le niveau préconisé du taux admissible de captures (TAC) était de 430 000 tonnes, pour une

biomasse estimée entre 1,5 et 2,7 millions de tonnes. Les 430 000 tonnes de TAC ne représentent donc rien comparé au potentiel de pêche sur le hareng.

Notre siège social est en France ; nous déposons nos comptes et nous payons l'impôt sur les sociétés en France ; nos salariés paient également leurs impôts en France. Nous sommes fiers d'employer 80 personnes, dont 78 Français. En revanche, nous réalisons 100 % de notre chiffre d'affaires à l'exportation, faute de marché en France pour les espèces pélagiques que nous pêchons. Nous exportons dans le monde entier –Pologne, Russie, Thaïlande, Chine, Japon – et pas seulement en Afrique.

M. Jean Bizet. – La France n'a-t-elle pas de capacité de transformation de ces espèces de poissons ?

M. Antoine Dhellemmes. – La France a des capacités de transformation, mais les entreprises spécialisées, principalement à Boulogne-sur-Mer, sont peu nombreuses et la consommation de hareng frais reste faible. Le moratoire sur la pêche du hareng dans les années 1970 a signé la perte du marché français, les consommateurs s'étant tournés vers d'autres espèces de poissons. Dans cette logique, nous avons perdu toutes nos industries de transformation.

Les bateaux pélagiques travaillent de deux manières différentes. La première méthode, utilisée par les flottes écossaise, irlandaise, norvégienne, islandaise, suédoise et danoise consiste à pêcher le poisson et à le débarquer très vite avant de le congeler. La deuxième méthode, qui est notamment la nôtre, consiste à congeler immédiatement le poisson à bord. Cette méthode requiert de fortes capacités de stockage et justifie la taille des bateaux hollandais, immenses entrepôts frigorifiques flottants. Des bateaux de taille plus modeste peuvent pêcher jusqu'à mille tonnes de poisson par jour, excédant largement les 250 tonnes de poisson qu'un bateau pélagique est en capacité de pêcher et congeler quotidiennement. Les bateaux pélagiques norvégiens, en service depuis dix ans, ont au demeurant l'air neuf, car ils ne travaillent que quatre mois de l'année, au cours desquels ils épuisent leurs quotas.

La flotte pélagique, bien que décriée, reste sans doute la plus contrôlée au monde, notamment via le système de surveillance des navires par satellite nous contraignant, toutes les deux heures, à communiquer notre position, notre cap et notre vitesse. Les contrôleurs savent exactement ce que nous faisons, où nous sommes, où nous allons, si nous sommes en pêche ou si nous sommes en route. Douze heures avant l'entrée au port, nous devons nous signaler. Lorsque nous rentrons au port, l'entièreté de notre cargaison est pesée, recontrôlée, et les livres de bord dans lesquels nous enregistrons toutes nos captures sont corrigés. Par ailleurs, les flottes pélagiques sont les premières à s'être vu imposer, dès 2015, l'obligation de débarquement qui interdit les rejets à l'eau. À ce titre, même un poisson écrasé doit être déclaré, congelé et stocké, donc travaillé par nos marins malgré sa rentabilité quasi nulle. Nous avons, pour ainsi dire, crié au désastre lors de l'introduction de la règle du débarquement. En pratique, elle ne nous gêne désormais que marginalement, les espèces peu rentables destinées à l'alimentation animale représentant moins de 2 % de nos captures.

Au cours de l'année, l'exploitation d'un bateau pélagique commence par la pêche du maquereau au mois de janvier, au Shetland. Nous suivons ensuite la migration du poisson jusqu'au sud de l'Irlande, où il se disperse, rendant sa pêche impossible. Au mois d'avril ou de mai, les bateaux sont arrêtés afin d'être entretenus et de permettre aux équipages de se reposer. Puis, de juin à septembre, nous reprenons la pêche du hareng en Mer du Nord ; nous repartons en octobre pour la pêche du maquereau et terminons en novembre-décembre par la pêche du hareng en Manche. Le calendrier est quasiment le même tous les ans.

Les bateaux qui créent aujourd'hui la polémique en Manche y sont depuis parfois 40 ans. Or, depuis 20 ans, aucun bateau pélagique n'a été construit. Le prochain sortira d'un chantier naval français au troisième trimestre 2020, il sera immatriculé à Concarneau.

Nos bateaux actuels sont immatriculés à Fécamp, car France Pélagique est membre du Comité régional de Normandie, auquel nous payons des cotisations professionnelles obligatoires.

Je trouve inapproprié de parler « d'intrusion » du *Margiris*, bien que je ne défende pas son armateur. Je dispose, en effet, du relevé graphique du trajet de ce bateau et vous confirme que le *Margiris* n'a pas pénétré les eaux territoriales françaises. Je suis par ailleurs troublé que certains puissent mettre en doute l'encadrement de cette flottille. Bien au contraire, cette flottille pêche des espèces sous quotas, contrairement à la majorité des artisans de la Manche. Les bateaux pélagiques ne sont donc pas les concurrents des pêcheurs artisanaux. Par ailleurs, la période de pêche des bateaux pélagiques en Manche Est se limite à trois semaines pour les bateaux étrangers et à un mois et demi pour les bateaux français. Toutes proportions gardées, nous disposons de davantage de quotas que les étrangers dans cette zone.

Même dans la perspective d'un Brexit nous obligeant à réorganiser nos pêches, nous ne pourrions pas, pour des raisons de saisonnalité, pêcher en Manche toute l'année. La durée de notre présence restera donc inchangée. De la même manière, nous n'allons pas redéployer nos bateaux dans le Golfe de Gascogne car les poissons que nous recherchons ne s'y trouvent pas. Un Brexit dur serait pour nous une catastrophe absolue, faute de solution de repli.

M. Michel Canevet. – Est-il logique qu'il n'y ait que 20 % des espèces pêchées en Manche à être contrôlées par l'Union européenne et à faire l'objet de quotas ?

M. Antoine Dhellemmes. – Bruxelles a estimé que certaines espèces ne justifient pas de faire l'objet de quotas. À l'inverse, les espèces sous quotas le sont parce qu'un besoin de contrôle a été identifié. Nous avons une petite filiale en Bretagne qui exploite trois bolincheurs de 16 mètres qui pêchent la sardine. Il n'y a pas de quotas sur la sardine aujourd'hui, ce qui ne garantit pas qu'il n'y en aura pas dans l'avenir. Tant que Bruxelles ne fixe pas de quotas, c'est qu'il a été jugé que cela n'était pas nécessaire.

Mme Catherine Fournier. – Votre société, créée il y a une trentaine d'année, disposait à ses débuts de trois bateaux. Vous n'en avez désormais plus que deux. Est-ce parce que la concurrence est trop vive ? Comment protéger les emplois de nos entreprises françaises ?

Le Gouvernement, interrogé sur le sujet lors des questions d'actualité, n'a pas su nous dire si le *Margiris* était simplement en croisière au large de nos côtes, ou s'il y avait pêché. Or selon vous, les contrôles sont tels qu'ils permettent de savoir si un navire est en pêche ou non, avant même son retour à quai. Comment expliquez-vous cela ?

M. Antoine Dhellemmes. – En 1988, nous avons exploité un premier bateau. En 1994, nous en avons mis deux de plus en service. À la fin des années 2000, alors que le hareng représentait 60 % de nos captures, le quota de ce poisson a été soudainement réduit de 50 %. Nous avons donc vendu l'un des trois bateaux. Or six mois plus tard, Bruxelles a rétabli ce quota à son niveau initial. Nous avons alors décidé d'augmenter les emplois à bord et de moderniser nos bateaux existants à grands renforts d'investissement. Aujourd'hui, nous produisons avec les deux bateaux ce que nous produisions auparavant avec trois bateaux. La vie de nos navigants est plus agréable et nous vendons un produit mieux finalisé.

Je suis surpris que le Gouvernement vous ait répondu qu'il ne savait pas si le *Margiris* était en pêche dans les eaux françaises, car toutes les deux heures, des informations sont transmises par Internet. Selon la vitesse à laquelle navigue le bateau, nous pouvons supposer qu'il est en pêche ou non.

M. Jean-François Rapin. – La diversité de nos bateaux, de nos quotas et de nos pêches fait honneur à la France. Je ne suis pas favorable à la pêche pélagique ni à celle des fileyeurs, mais la polémique actuelle crée des problèmes au niveau européen et une forme de fragilité à l'égard de ce qui n'est pas européen. Nos armements pourraient-ils intéresser des acteurs d'États tiers, par exemple les Russes ?

L'exigence européenne sur les délais étant forte, nous avons été poussés à aller très vite alors qu'il aurait fallu attendre d'avoir plus de visibilité sur le Brexit pour définir une vraie stratégie de planification de nos espaces maritimes. À l'avenir, il faudra peut-être modifier les zones de pêche et les quotas.

M. Jean Bizet, président. – Après les élections législatives qui auront lieu le 12 décembre prochain au Royaume-Uni, nous aurons plus de visibilité sur le Brexit. Notre commission des affaires européennes aura alors toute latitude pour envisager d'interpeller Bruxelles, voire examiner une proposition de résolution européenne. Ne faudrait-il pas intégrer la problématique des énergies marines renouvelables à la politique commune de la pêche ? La nouvelle Commission européenne est entrée en fonction, et je ne doute pas qu'une réflexion sur la Politique commune de la pêche sera conduite prochainement.

M. Hubert Carré. – Nous avons une clause de révision décennale des dispositions de la PCP relatives aux droits historiques (portant sur les conditions

d'accès réciproques aux eaux territoriales des autres États membres) dans un monde qui est en train de changer. De plus, le Royaume-Uni, partenaire avec lequel nous avons toujours eu des relations à la fois privilégiées et compliquées, sera demain un pays tiers. La Politique commune de la pêche devra nécessairement être repensée.

L'exercice de planification a été fait à marche forcée avec une vision très stricte sur les zones Natura 2000 et sur les aires marines protégées, avec des espaces où sont imposées aux pêcheurs les pratiques du *no-go* et du *no-take* dans des eaux resserrées. Au-delà du sujet qui nous réunit aujourd'hui, à court et moyen terme, nous devons mener une vraie réflexion sur ce que les pêcheurs français attendent de leur pêche et de l'Europe. Je suis convaincu que la Politique commune de la pêche a protégé la pêche française.

M. Dimitri Rogoff. – Rien ne garantit aujourd'hui la pérennité des droits de pêche français et n'empêche qu'ils soient achetés par des sociétés étrangères. La notion de producteur n'a pas été développée. Nous savons par ailleurs que la Chine a une forte volonté hégémonique et que les droits de pêche peuvent être un placement intéressant. Ce sujet est difficile, clivant et très politique. Des droits incessibles et invendables ont été financiarisés. Aujourd'hui, ce sont les droits de pêche qui confèrent sa valeur à un navire. Le législateur devrait s'emparer de ces questions.

La planification, qui s'est effectivement faite à marche forcée, est un vieux combat, notamment dans la Manche qui est un espace convoité. Nous avons travaillé avec les comités maritimes de façade à élaborer en deux ans un document stratégique de façade (DSF). La mer a été livrée aux ingénieurs qui ont dressé une sorte de cadastre de la mer, avec des zones de pêche, de tourisme et d'énergies marines renouvelables. Mais les poissons ignorent les frontières. Le document stratégique de façade ne répond donc absolument pas aux enjeux de la pêche. De plus, ce travail a été fait jusqu'à la ligne qui sépare le côté anglais du côté français de la Manche. Mais nos navires ne connaissent pas cette ligne. Bien avant le Brexit, les Britanniques ont développé une politique d'aires marines protégées, par laquelle ils ont « mité » leur littoral de grandes zones où les pêches sont contraintes, pour entraver les pêches françaises. Quelle que soit l'issue du Brexit, nous savons que les négociations seront difficiles et que les Britanniques trouveront des moyens de limiter nos possibilités de pêche dans certaines zones.

Je salue le travail initié par M. Michel Barnier, négociateur en chef de la Commission chargé de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni. La Politique commune de la pêche – comme la Politique agricole commune – est un fondement de l'Europe et constitue un enjeu majeur. Les 27 doivent réussir, avec les Anglais, à échanger les droits de pêche et à gérer la ressource.

M. Antoine Dhellemmes. – Je m'inscris en faux contre l'affirmation de M. Rogoff selon laquelle les droits de pêche français peuvent être achetés par des étrangers. C'est absolument impossible car les quotas sont attachés au pavillon. Si un bateau bat pavillon lituanien, hollandais ou anglais par exemple, il ne peut pas venir pêcher les quotas français.

Nous devons aussi faire preuve de raison dans le contexte du Brexit qui inquiète les dirigeants d'entreprises depuis trois ans. Il faut régler ce problème avec nos amis anglais, dans un esprit d'union.

M. Jean Bizet, président. – Merci à vous. Je remarque que les problématiques liées au Brexit reviennent de façon récurrente dans vos propos. Le Sénat a suivi cette question avec la plus grande attention dans le cadre du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, commun à la commission des affaires européennes et à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Nous devons désormais nous interroger sur les modalités du futur accord de libre-échange.

Je remercie M. Dimitri Rogoff d'avoir souligné que M. Michel Barnier n'envisage pas de traiter la pêche comme une variable d'ajustement dans le cadre général du Brexit. Dans le contexte actuel, la France doit défendre ses intérêts sur la filière maritime, mais notre pays peut à l'inverse faire valoir une approche offensive sur la filière aérienne, sur laquelle les Britanniques sont précisément en difficulté.

Je souhaite qu'une réflexion sur la future Politique commune de la pêche soit conduite parmi nous. C'est un sujet majeur, qui concerne 1 800 pêcheurs en Normandie, encore plus en Bretagne, ainsi naturellement que toutes les entreprises de transformation. Nous resterons très attentifs à l'évolution de ce dossier.

Je vous remercie.

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

Jeudi 28 novembre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Audition par visioconférence de M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

M. Jean Bizet, président. – Mes chers collègues, nous allons pouvoir échanger aujourd’hui avec M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l’Union européenne. Retenu à Bruxelles par un entretien avec la présidente de la Commission européenne, il n’a finalement pas pu se déplacer au Sénat ce matin, comme prévu initialement, mais nous avons pu trouver une solution grâce à la visioconférence.

Monsieur l’ambassadeur, merci de vous rendre disponible pour cette audition depuis Bruxelles. Notre échange intervient à un moment important, à la veille de la prise de fonctions de la nouvelle Commission européenne et à l’heure où l’Union européenne est confrontée à des défis nombreux. Vous représentez la France au Conseil. S’il ne vient pas d’être renouvelé aussi profondément que la Commission européenne ou le Parlement européen, cet acteur institutionnel vit également des évolutions permanentes. Je souhaiterais donc vous interroger prioritairement à ce sujet.

Dorénavant, le Conseil se réunit à 27. Si le Royaume-Uni quitte vraiment l’Union européenne, il nous faudra construire une nouvelle relation avec ce pays et négocier plusieurs accords pour couvrir les nombreux domaines de coopération qui nous unissent. S’agissant de l’aspect commercial, pouvez-vous nous indiquer si le Conseil souhaitera que l’accord de libre-échange envisagé soit de nature mixte ou non ? Les parlements nationaux auront-ils à connaître de ce futur accord commercial ?

Inversement, le périmètre du Conseil pourrait être appelé à s’agrandir. Le Conseil européen a toutefois décidé, lors de sa dernière réunion, d’ajourner l’ouverture des négociations d’adhésion avec l’Albanie et la Macédoine du Nord. La France a été en pointe dans cette décision, en indiquant vouloir préalablement revoir le processus d’adhésion. Quel accueil a été réservé par nos partenaires à la proposition française de réforme du processus d’élargissement ?

Autre ferment d’évolution au sein du Conseil : le couple franco-allemand. Souvent présenté comme moteur de l’Union européenne, ce couple semble traverser une crise durable. La réaction de la Chancelière aux récents propos du président Macron sur l’OTAN constitue une nouvelle manifestation de la divergence de vues entre les deux rives du Rhin. Cette divergence nous inquiète. Nous serions intéressés de connaître votre appréciation et votre analyse sur cette question.

Autre sujet de fond : la transparence. En mai 2018, la Médiatrice européenne a fortement critiqué le manque de transparence des travaux du Conseil, notamment dans leur phase préparatoire, qui empêche les citoyens de véritablement contrôler les prises de décision au sein de cette instance. Le mois dernier, elle a réitéré ces critiques. De même, l'arrêt « De Capitani » a souligné le manque de transparence des trilogues. Quelle appréciation portez-vous sur cette question et, notamment, sur la transparence des travaux du Conseil vis-à-vis des Parlements nationaux ?

Par ailleurs, nous savons que le Conseil réfléchit actuellement sur ses méthodes de travail. Pouvez-vous nous présenter l'état des réflexions et votre position sur la modification des formations du Conseil, sur la place respective et le fonctionnement du Comité des représentants permanents (Coreper) et des groupes de travail, et sur la « stratégie » du Conseil dans le processus législatif ?

Enfin, pouvez-vous nous présenter l'accueil qui a été réservé, par les autres États membres et par la Commission européenne, au document franco-allemand sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? Quel rôle devraient jouer, selon vous, les Parlements nationaux ? Pouvez-vous nous présenter les positions que la France envisage de défendre durant la phase qui serait consacrée notamment aux sujets des listes transnationales et des *Spitzenkandidaten* ?

Un dernier mot, si vous le permettez, au sujet du Parlement européen issu des élections de mai dernier. Après plusieurs décennies de majorité PPE-S&D, la nouvelle majorité repose maintenant sur trois, voire quatre groupes, qui n'ont d'ailleurs pas réussi à se mettre d'accord sur une plateforme commune cet été. Craignez-vous une forme d'instabilité particulière, qui ralentirait le travail législatif ? Comment voyez-vous l'influence des parlementaires français dans ce nouveau Parlement ?

Je vous remercie par avance pour les éléments de réponse que vous pourrez apporter à ces premières, et déjà nombreuses, questions. J'inviterai ensuite mes collègues à vous interroger également.

M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je commencerai par répondre à la dernière question, puisque tout procède des élections et du travail que nous pourrions conduire avec le Parlement européen.

Depuis le scrutin de mai dernier, les équilibres politiques sont modifiés. Le nouveau parti Renew Europe est devenu indispensable à la formation d'une majorité. Les deux partis qui traditionnellement disposaient d'une majorité absolue ne peuvent plus la fournir par eux-mêmes. La recomposition politique apporte une dynamique différente. Les nouveaux députés sont nombreux, ce qui crée à la fois une énergie, des idées, mais aussi une certaine indiscipline et donc un peu d'imprévisibilité. Il y a, de fait, une incertitude sur la manière dont le Parlement va fonctionner. Nous avons vu pendant les auditions combien cette imprévisibilité pouvait conduire à des accidents qui dépassaient l'équation personnelle de certains des commissaires désignés. Soit nous traversons une phase de réorganisation,

d'ajustement, et le Parlement trouvera ses équilibres et une majorité rassemblée pour porter des principes européens, soit nous entrons dans une période plus complexe avec des majorités au cas par cas, faisant courir des risques sur l'aboutissement de certains textes. Nous faisons le pari que le Parlement jouera tout son rôle, ce qui est bien sûr nécessaire.

La délégation française est très importante au sein de Renew Europe, ce qui lui confère un pouvoir prescripteur sur certains sujets et une influence ; elle est dans le même temps devenue plus limitée au PPE et au S&D, même si nos délégations y ont obtenu des postes significatifs. Il y a donc des possibilités d'influence, mais des batailles plus compliquées. Enfin, la délégation du Rassemblement national reste très importante, ce qui constitue un défi puisqu'une partie du contingent des députés français ne fait pas partie des majorités européennes.

Il existe donc des moyens, un travail mené par des députés français de très grande qualité, mais un renouvellement qui amène à changer certaines méthodes.

La Conférence sur l'avenir de l'Europe répond à une initiative du Président de la République, dont la pertinence s'est trouvée confirmée par le scrutin. Vous le savez, une controverse s'est engagée entre les familles politiques européennes et le Conseil sur la méthode de désignation du président de la Commission ; c'est la question des candidats chefs de file, ou *Spitzenkandidaten*, qui a mené à des impasses initialement puisque MM. Weber ou Timmermans, ainsi désignés, n'ont pas trouvé de majorité. Le Président de la République et la Chancelière ont pris leurs responsabilités et proposé un ensemble de personnalités européennes répondant aux critères de compétence, d'expérience, d'engagement européen, de parité, ensemble qui a trouvé une majorité au Conseil, confirmée ensuite par le Parlement.

Cela étant, le sujet n'a pas été complètement purgé ; l'amertume qui demeure chez une partie des députés n'est pas sans lien avec le processus très laborieux de mise en place de la Commission, même si le vote d'hier est très positif. La récente proposition franco-allemande sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe a pour objet de définir des politiques, des instruments correspondant à l'ambition européenne de souveraineté et d'unité, en vue d'apporter des résultats tangibles. Cet objectif d'ensemble ne part pas du principe d'une révision des traités laquelle peut en être le résultat si nécessaire mais n'en est pas le point d'entrée. La première phase serait consacrée à la question du fonctionnement démocratique de l'Union européenne et reprendrait donc les sujets de la désignation du président de la Commission, avec les rôles respectifs du Parlement et du Conseil, et de l'organisation des scrutins à partir de listes. Le Président de la République s'est exprimé en faveur de listes transnationales, qui permettraient de répondre à des projets cohérents auprès de l'ensemble des électeurs européens et de porter avec légitimité le programme et la personne chargée de le mettre en œuvre à la tête de la Commission. Cette idée portée par la France divise au Parlement européen – le PPE s'était opposé en 2018 aux listes transnationales – et aussi au Conseil européen. Des

solutions devront être apportées pour que le prochain scrutin, en 2024, se déroule de manière consensuelle et apaisée.

D'autres sujets pourraient faire partie de cette première phase, comme la création d'une forme de haute autorité de la vie publique européenne indépendante, pour que les questions fondamentales d'intégrité des responsables soient traitées de manière objective et équitable, et ne soient pas fondées sur une analyse « politicienne » des enjeux.

Dans l'agenda stratégique défini par le Conseil pour les cinq prochaines années figure la révision des méthodes de travail pour que chaque institution puisse s'adapter aux nouveaux enjeux et relever le défi de l'efficacité.

La Commission a réorganisé le collège, avec trois vice-présidents exécutifs supervisant des domaines transversaux et des services en propre, comme Mme Vestager chargée du numérique et de la Direction générale de la concurrence, ou M. Timmermans, chargé du Pacte vert et de la Direction générale de l'action pour le climat, des vice-présidents plus classiques ayant un rôle d'animation, de représentation, de coordination, et des commissaires, dont certains sont très importants puisqu'ils dirigent plusieurs directions générales comme le commissaire français. Elle a cherché à combiner ces personnalités pour faire fonctionner un collège à 28 ou 27 commissaires, mais aussi à refléter ses grandes priorités et à prendre en charge, ce qui est toujours compliqué, des domaines devenus transversaux.

Le Conseil a engagé cet exercice pour lui-même par un travail méthodique pour apporter des améliorations sur l'ensemble des sujets. Il ne s'agit pas de révolutionner le fonctionnement du Conseil, mais de l'adapter. Le Conseil s'organise en formations, correspondant aux départements ministériels dans les États membres, qui portent sur l'environnement, l'énergie, les transports, les questions sociales, économiques et financières, etc. Ainsi, par exemple, le Conseil Environnement pourrait devenir le Conseil chargé du changement climatique et de l'environnement ; d'autres adaptations seront nécessaires sur le numérique et certainement les industries de défense, nouveau sujet de compétence de l'Union européenne.

D'autres thèmes sont discutés. Vous avez mentionné le rôle du Coreper et les groupes de travail : nous ressentons le besoin de resserrer le dispositif pour assurer un meilleur contrôle du processus législatif et rénover les méthodes de travail des groupes. Les deux formations du Coreper, où siègent respectivement les représentants permanents et les représentants permanents adjoints, coordonnent les groupes de travail, qui sont plus de 200, préparent les décisions du Conseil, organisent les relations avec le Parlement ou la Commission dans les négociations. Les domaines devenant plus complexes et transversaux, il est nécessaire d'opérer un rafraîchissement de la structure de ces groupes et un resserrement du dispositif de négociation législatif, de procéder à la mise en place de disciplines pour s'assurer que l'ensemble réponde clairement aux objectifs d'efficacité et de visibilité, pour les gouvernements et les parlements nationaux, sur la manière dont le Conseil travaille.

Des sujets spécifiques sont discutés dans ce contexte, dont l'action extérieure de l'Union européenne, qui est devenue une priorité fondamentale dans le monde déstabilisé dans lequel l'Union se trouve, et mérite d'être plus cohérente, réactive et affirmée, ce qui suppose que le Coreper y jouer un rôle plus engagé.

Nous travaillons également sur la manière dont le Conseil prépare les délibérations du Conseil européen, qui a une place centrale dans le dispositif. Ce sont des exemples, mais nous prenons les sujets les uns après les autres pour essayer de rendre nos méthodes de travail plus efficaces et lisibles.

La Médiatrice européenne a mené une enquête et considéré que le Conseil ne faisait pas preuve de suffisamment de transparence dans ses travaux en matière législative. Nous en avons longuement débattu au Coreper. La plupart des États membres considèrent que la Médiatrice a outrepassé son mandat qui couvre les cas de mauvaise administration, ce qui ne semble pas s'appliquer en l'espèce. Cela dit, quel que soit le messenger, le message est important, et nous réfléchissons à la manière de combiner la nécessaire transparence, qui fait partie de la vie moderne des institutions, et la préservation d'une capacité de délibération interne, qui suppose une part de confidentialité. Si tout devenait public, si tout devait être dit, la possibilité de trouver des compromis, d'amener des solutions, de préserver les intérêts du Conseil dans ses négociations avec les autres institutions se trouverait affectée, de même que l'équité et la transparence des débats, qui se déplaceraient dans les couloirs. L'égalité des droits entre les États, la nécessité de protéger un espace politique et législatif de négociation doivent être combinées avec la transparence ; c'est cet équilibre que nous recherchons. Dans la réalité, le Conseil est très transparent, puisqu'environ 70 % des documents sont transmis en réponse aux demandes d'accès adressées à son secrétariat interne.

L'arrêt « De Capitani » porte sur les tableaux dits « en quatre colonnes » que nous partageons avec le Parlement pour négocier les propositions législatives. La première colonne comporte les dispositions de la proposition initiale de la Commission, la deuxième les amendements du Parlement, la troisième ceux du Conseil, et la quatrième, la plus sensible, les tentatives de compromis, les propositions respectives des institutions au fur et à mesure du processus. La question se pose de la publication de cette quatrième colonne. Nous regardons comment procéder, avec le Parlement, car il s'agit d'un document conjoint, afin de permettre à la négociation d'évoluer dans cet espace qui doit rester préservé, tout en assurant qu'il n'y a pas de secret et que, dans des conditions à définir, ces documents soient accessibles. La présidence finlandaise est très engagée sur le sujet.

J'en viens maintenant aux sujets de fond que vous avez mentionnés, monsieur le Président. La négociation difficile dans laquelle se trouve le Royaume-Uni a conduit à accepter une nouvelle prolongation de la période de négociation dite « de l'article 50 » jusqu'au 31 janvier 2020, afin de permettre aux élections britanniques de se dérouler. Les 27 ont fait preuve de beaucoup de patience, tout en restant très fermes sur les principes de fond, et ils ont accepté de rouvrir en partie le dispositif consacré à l'Irlande pour permettre à Boris Johnson de présenter un nouvel accord à ses électeurs.

Si les élections confortent la majorité du parti conservateur, Boris Johnson fera ratifier l'accord de retrait et nous entrerons dans la période dite « de transition » jusqu'à fin 2020, renouvelable une fois d'un ou deux ans, période pendant laquelle le Royaume-Uni ne participera plus à aucun processus de décision, mais appliquera les règles européennes, tout en bénéficiant des droits qui y sont associés. Cette période est nécessairement limitée car elle pose des questions démocratiques pour le Royaume-Uni, mais elle est confortable pour les citoyens et les entreprises, puisqu'elle prolonge la période de l'application de l'acquis.

Pendant cette période, il faudra appliquer l'accord de retrait, qui est satisfaisant pour les Européens, puisqu'il permet de préserver les droits des citoyens, d'amener le Royaume-Uni à régler la facture de plusieurs dizaines de milliards d'euros, de réaliser une séparation ordonnée dans les différents domaines et de régler la compatibilité entre l'absence de frontière physique entre l'Irlande et l'Irlande du Nord et la préservation du marché intérieur.

La préparation de la relation future, définie dans ses grandes lignes dans une déclaration politique annexée à l'accord de retrait, sera le sujet le plus complexe. La Commission présentera rapidement des propositions de mandats, dès que l'accord sera ratifié. Les inflexions apportées par Boris Johnson portent en particulier sur la relation commerciale. Il a renoncé à l'idée de maintenir le Royaume-Uni dans une union douanière, pour revenir à un simple accord de libre-échange. Pendant cette période de transition très courte, nous devons être capables de négocier ce qui est essentiel à la relation avec le Royaume-Uni. Nous devons donc définir des enjeux prioritaires : l'accord commercial dans des conditions assurant des échanges équitables, ou *level playing field*, l'accès des pêcheurs européens aux eaux et aux ressources britanniques, et la sécurité intérieure et extérieure, comme la lutte contre le terrorisme ou la grande criminalité.

Un véritable espace de concurrence équitable suppose que le Royaume-Uni ne s'éloigne pas des règles européennes. S'agissant d'une très grande économie, très proche géographiquement et très intégrée initialement – une situation inédite par rapport aux autres relations commerciales –, la question des divergences réglementaires est extrêmement sensible pour les échanges économiques. M. Boris Johnson a accepté le gel de l'alignement réglementaire au moment de la sortie du Royaume-Uni, c'est-à-dire de ne pas dégrader les normes environnementales, fiscales, sociales ou en matière d'aides d'État en vigueur à cette date. Or l'Union européenne va développer de nouvelles normes, notamment environnementales, et la question d'un alignement dynamique se posera. En cas de refus, des protections tarifaires pourraient être maintenues. L'équilibre entre l'absence de droits de douane ou de contingents tarifaires et le dumping, s'il devait advenir, sera au cœur de la négociation commerciale.

Comme l'a dit Michel Barnier, proposé par la Commission pour conduire la négociation de la relation future : zéro tarif, zéro contingent, mais zéro dumping. Ce sera une négociation difficile dans un tel délai. L'Union n'est pas sans levier, bien entendu, puisqu'une absence d'accord serait nocive pour l'économie britannique, mais tout n'est pas rationnel, notamment au Royaume-Uni, et il faudra

rester vigilants. Tous les Européens s'accordent à dire que cette relation sera fondamentale, mais qu'elle devra s'accompagner des garanties nécessaires.

M. Jean Bizet, président. – Monsieur l'ambassadeur, cette relation prendra-t-elle la forme d'un accord mixte ou d'un accord simple ?

M. Philippe Léglise-Costa. – La gouvernance et le champ de l'accord détermineront sa mixité ou non. La Commission pourrait être tentée de procéder par des accords séparés – accord commercial, accord de pêche, accord d'accès aux bases de données, etc. – purement communautaires, qui ne relèveraient pas de la mixité. Nous y sommes défavorables, car nous devons garder une cohérence d'ensemble entre les sujets. Si nous devions procéder par une poignée d'accords spécifiques, qui deviendraient ensuite une multitude d'accords, nous nous retrouverions dans une situation similaire à celle que nous connaissons avec la Suisse, avec laquelle nous essayons justement, avec une grande difficulté, de revenir à une gouvernance commune.

Nous souhaitons donc un accord-cadre permettant un traitement intégré. Dans ce cas, l'accord sera forcément mixte, par exemple en matière de transports, de sécurité, de politique étrangère. Nous partons du principe qu'il y aura des éléments de mixité, ce qui n'empêchera pas la mise en application provisoire de certains dispositifs, après simple ratification au niveau européen, avant la ratification des 27 et du Royaume-Uni. Le principe de base est donc la mixité et c'est pour cela que j'attire votre attention.

M. Jean Bizet, président. – Ce genre d'accord commercial suscite en France beaucoup émotion, voire une dose d'irrationalité, je vous renvoie au CETA. Il faudra être attentif et diligent à informer les parlements nationaux, qui pourraient se crisper à tout moment. Nous sommes contraints par le temps, Boris Johnson ayant intérêt à ce que tout soit terminé le 31 décembre 2020. Il faudra donc trouver un canal d'information direct extrêmement fluide entre Bruxelles et les capitales. J'ai attiré l'attention du Président du Sénat à ce sujet. Vous sentez bien le climat ambiant et les crispations protectionnistes qu'il génère. Nos collègues ont par exemple relayé hier les inquiétudes territoriales au sujet des navires-usines. Je sens chez nos collègues, et c'est très sain, un besoin d'information croissant.

M. Philippe Léglise-Costa. – Nous en sommes très conscients. Nous essayons d'assurer un bon échange d'informations entre la Commission et les États membres ; ce sera le premier enjeu. Dès lors que nous aurons obtenu ces garanties, un canal d'information direct, transparent, devra être mis en place avec les parlements nationaux. Je suppose que le Gouvernement ou le Secrétariat général des affaires européennes y travaillent. En tout cas, pour ce qui concerne la Représentation permanente, toutes les informations seront bien sûr disponibles.

La politique commerciale sera un enjeu majeur pour la Commission von der Leyen. Les engagements qu'elle a pris répondent dans une large mesure aux priorités portées par la France, par la prise en compte du développement durable et du changement climatique, l'équité des conditions de concurrence et la réciprocité, ou la mise en place d'un *Chief Trade Enforcement Officer*, un service de la

Commission chargé de vérifier la mise en œuvre effective des accords conclus avec les pays tiers. La Commission considère la négociation des accords comme la partie noble de son métier, mais le travail minutieux de vérification de leur application est moins systématique. Ce sera l'un des mandats du commissaire irlandais Hogan, chargé du commerce. Il convient d'élaborer une stratégie d'ensemble sur la question commerciale, étant donné les difficultés de l'OMC, les intérêts de l'Union européenne, mais aussi la défiance des opinions publiques à l'égard de ces accords que vous avez signalée.

Sur l'élargissement, le débat qui a lieu depuis le mois d'octobre est intéressant. Il n'était pas particulièrement souhaité par la France, mais ce qu'il révèle justifie la nécessité de revoir le processus. Cela ne remet pas en cause, pour aucun État membre y compris la France, la perspective européenne des Balkans, qui fait partie des engagements et de la logique géographique et politique de l'Union européenne, mais le processus lui-même, qui a développé des failles importantes. La cristallisation qui s'est opérée sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie est une bonne occasion de revoir le processus et de refonder un consensus entre les États membres. D'autres États partagent en réalité exactement la même analyse que la France.

Quelles sont les failles ainsi révélées ? L'ouverture de négociations d'adhésion a été vue comme un instrument miraculeux pour assurer que les réformes soient faites, l'État de droit protégé et les influences extérieures contenues. Or ce n'est pas vrai. Dans les pays avec lesquels des négociations ont déjà été ouvertes il y a parfois des reculs sur ces sujets. Une articulation différente doit être trouvée entre les moyens de l'Union européenne pour sa politique étrangère et les négociations d'adhésion qui sont un processus très technique, juridique, minutieux, assez désagréable pour ces pays qui doivent en permanence justifier des réformes pendant une période très longue. L'amalgame avec les moyens d'influence positifs d'action extérieure, d'investissement, de commerce, de circulation et les négociations d'adhésion a conduit à une confusion des genres. Les négociations d'adhésion sont devenues politisées, en tant qu'outils de politique étrangère.

Ainsi, très peu d'États membres considéraient que l'Albanie avait procédé aux réformes nécessaires pour permettre l'ouverture des négociations d'adhésion et certains s'y opposaient très vigoureusement, mais cela n'a pas empêché une partie d'entre eux de considérer qu'il fallait le faire pour des raisons politiques ou géopolitiques. Il faut éviter l'amalgame entre l'application de l'acquis, les exigences très fortes qui s'imposent aux pays candidats et les objectifs géopolitiques. Ils se réconcilient par la perspective européenne, mais ce sont deux processus différents. Nous avons proposé de bien distinguer les négociations d'adhésion des moyens que nous avons, de rendre ces derniers plus stratégiques, visibles, organisés et d'avoir avec le Haut Représentant et la Commission une approche renouvelée.

Lors des négociations d'adhésion, on procède par l'examen de 35 chapitres, qui correspondent à différents segments de l'acquis communautaire et qui doivent théoriquement être fermés au fur et à mesure que l'État modifie sa législation pour incorporer le droit européen. Dans la pratique, les chapitres ne sont

jamais fermés, car le pays n'a pas d'intérêt à faire les réformes qui permettraient de les fermer. En effet, le gain, pour lui, n'intervient qu'à la fin, avec l'adhésion, aux termes de négociations qui peuvent durer dix ou quinze ans. La procédure actuelle constitue donc plutôt une incitation à reporter les réformes les plus difficiles. On aboutit à une situation étrange où tous les chapitres sont ouverts et aucun n'est refermé, ce qui conduit à des impasses politiques et techniques. C'est pourquoi nous proposons une approche plus graduelle, plus rigoureuse, avec des possibilités de réversibilité si nécessaire, mais des bénéfices concrets pour les citoyens des pays visés au fur et à mesure de l'avancée des discussions. Nous voulons regrouper les chapitres par domaines cohérents. Une fois les réformes faites et l'acquis transposé dans un domaine, les pays pourraient participer à des programmes européens et être associés aux politiques correspondantes. Ainsi le pays candidat aura intérêt à procéder aux réformes et les citoyens en constateront concrètement les effets. On romprait ainsi avec une approche punitive qui consiste à geler les négociations pendant dix ou quinze ans.

Certains États membres ont manifesté leur intérêt pour la proposition française, considérant qu'elle permettra d'avancer avec plus d'intelligence. Ils souhaitent quand même ouvrir les négociations d'adhésion, au moins avec la Macédoine du Nord, mais sont prêts à réfléchir à notre proposition. D'ailleurs, le nouveau commissaire européen chargé de l'élargissement a annoncé qu'il lancerait une réflexion. Nous espérons que la Commission fera des propositions au début de l'année prochaine.

D'autres pays restent méfiants. Ils se demandent si notre proposition ne constitue pas une manœuvre dilatoire pour refuser l'élargissement ou proposer un dispositif de substitution. Nous devons donc continuer à expliquer notre position, réaffirmer que la perspective d'adhésion n'est pas remise en question, mais qu'elle ne pourra se faire du jour au lendemain et que chacun a intérêt à revoir la méthode.

Pour pouvoir élargir à nouveau l'Union européenne, il faudra réformer son fonctionnement, car il sera difficile d'agir avec plus de 30 États membres, tandis que les équilibres géographiques seront modifiés en Europe. Cela n'est pas une condition à l'ouverture des négociations, mais ce débat devra avoir été tranché avant les adhésions. Même si nous n'avons pas fait de lien avec la conférence sur l'avenir de l'Europe, si celle-ci parvient à des avancées, cela facilitera, le moment venu, un nouvel élargissement.

Un mot enfin sur l'OTAN. Je sors de mon domaine de compétence et ne me prononcerai que sur le débat que cela suscite. Tout le monde à Bruxelles parle de l'interview du Président de la République dans *The Economist* où il dénonce l'état de « mort cérébrale » de l'OTAN. C'est déjà un succès que le débat ait lieu. Je distingue trois types de réactions. Un tiers des pays environ considère que la France a eu raison de porter ce constat, qu'il ne s'agit pas de remettre en cause l'OTAN et qu'il vaut mieux parler des problèmes plutôt que de les éluder. L'expression forte de notre position a permis une prise de conscience : de nouvelles propositions sur l'avenir de l'OTAN ont pu aussi être formulées, mais aussi sur la place des Européens au sein de l'organisation et l'effort qu'ils doivent faire pour leur sécurité. Un autre tiers de pays partage le constat, mais conteste la méthode. C'est le cas de

l'Allemagne. Mme Merkel reconnaît que la garantie américaine est, au moins, remise en question par le président Trump ou que l'attitude de la Turquie dans le nord de la Syrie est problématique. Toutefois, elle aurait aimé procéder différemment. Un dernier tiers conteste l'approche sur le fond et considère qu'en formulant publiquement le constat, on aggrave la situation. Cependant, à mesure que le débat évolue, les approches inquiètes et réactives cèdent la place à une approche constructive, pour réfléchir à la place des Européens dans l'OTAN mais aussi à leur effort de défense au sein de l'Union européenne avec de nouvelles annonces d'investissement dans le domaine de la défense.

M. Jean Bizet, président. – La relation du couple franco-allemand ne semble pas être au beau fixe. Cela se ressent nettement au Sénat. C'est une question sensible mais on ne sent pas d'évolution tangible de la position allemande sur l'Union des marchés de capitaux, par exemple.

M. Philippe Léglise-Costa. – Il faut distinguer plusieurs niveaux. Au niveau opérationnel des administrations, la collaboration est très fluide et les éventuels décalages politiques ne se ressentent pas dans le travail quotidien. Il y a un réflexe franco-allemand, une coordination dans les travaux législatifs. Au niveau politique, les approches sont traditionnellement différentes. L'Allemagne est souvent plus prudente, attentive à procéder par étapes, en définissant des critères, tandis que la France cherche à accélérer le rythme, préfère donner des impulsions. Cette différence classique des cultures politiques s'exprime de manière plus ou moins forte en fonction des personnalités, des cycles politiques, de l'état de l'Union européenne. Ce n'est pas un motif d'inquiétude spécifique.

La question est de savoir si la France et l'Allemagne sauront faire face aux défis qui sont devant nous et qui sont considérables : la lutte contre le réchauffement climatique, la révolution numérique, les possibilités d'action dans un monde déstabilisé, la révision de la gouvernance démocratique de l'Union européenne, etc. L'Union des marchés des capitaux est un cas exemplaire où l'on doit trouver des solutions ambitieuses pour assurer le financement de l'économie européenne, sa souveraineté et son indépendance.

En dépit des différences d'approches, et même si les cycles ne sont pas synchronisés, nous continuons de faire des propositions et de lancer des initiatives mutuelles. Vous avez mentionné le document franco-allemand sur l'avenir de l'Europe, mais nous avons aussi demandé à M. Fabrice Demarigny, président de l'European Capital Markets Institute (ECMI), de faire des propositions sur l'Union des marchés des capitaux. De même, le ministre allemand des finances, M. Olaf Scholz, a fait des propositions innovantes sur l'Union bancaire, sujet complexe en raison des différences de structures entre la France et l'Allemagne. Il propose une forme de garantie des dépôts au niveau européen et un marché plus intégré permettant des consolidations bancaires. On note une dynamique. Il faudra la vérifier. En général, plus les défis sont importants, plus la France et l'Allemagne se retrouvent. L'Allemagne assurera la présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 2020, suivie du Portugal, de la Slovaquie et de la France, au premier semestre 2022. Cela permettra assurément de renforcer nos positions communes et nous travaillons à nous coordonner sur les sujets importants, comme la conférence

sur l'avenir de l'Europe ou le futur sommet entre l'Europe et l'Afrique, qui sera l'une des priorités de la Présidence française.

M. Simon Sutour. – Le veto, comme on l'appelle en Europe, du Président de la République à l'adhésion de la Macédoine du Nord et de l'Albanie nous a surpris. Depuis la fin de la guerre en Yougoslavie, la position traditionnelle de la France était plutôt de considérer que ces pays avaient un droit à l'adhésion. Ces États sont candidats à l'adhésion, ils participent à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac) et attendent que les négociations s'ouvrent. Pour la Macédoine du Nord, la situation était bloquée en raison du contentieux avec la Grèce. Celui-ci a été surmonté grâce notamment à Alexis Tsipras, et la Macédoine du Nord espérait légitimement l'ouverture de négociations. Nous savons que d'autres puissances s'y intéressent, comme la Chine, la Russie ou la Turquie. Je perçois la position du Président de la République comme un moyen de repousser la décision. En somme, on leur propose une sorte d'accord d'association. C'est dommage. Nous sommes nombreux au Parlement français à partager le point de vue de Mme Vestager. Nous avons des échanges réguliers avec les représentants des autres parlements. Il serait bon, à l'avenir, lorsqu'une rupture par rapport à la position traditionnelle de la France doit être annoncée, que nous puissions en débattre, même si je ne mets pas en cause les prérogatives constitutionnelles du Président de la République.

La nouvelle Commission vient d'être désignée. Elle va pouvoir commencer à travailler sur le prochain cadre financier pluriannuel. Quel est votre point de vue sur la politique régionale et la politique de cohésion ? On a beaucoup parlé de la baisse des crédits de la politique agricole commune (PAC), de l'ordre de 5 %, mais il ne faudrait pas oublier la baisse de 50 milliards d'euros de la politique de cohésion qui est envisagée, dont 11 milliards seulement liés au Brexit. Le Sénat, qui représente les collectivités territoriales, est très sensible à ce sujet. Les dossiers qui se montent au plan local ont tous un financement européen et nous aimerions être rassurés à ce sujet.

M. Michel Raison. – Les agriculteurs européens sont très inquiets pour leur avenir. La PAC avait été conçue non seulement pour nourrir la population, mais aussi pour remettre à niveau le revenu des agriculteurs par rapport aux autres catégories. Or, l'écart de revenus avec les autres catégories professionnelles s'accroît à nouveau. Les agriculteurs français gagnent, en moyenne, moins que le SMIC. Je crains que la PAC ignore, à l'avenir, la partie « revenus » pour être de plus en plus axée vers les thématiques modernes, comme le verdissement et autres sujets. Mais les agriculteurs veulent surtout gagner leur vie. On ne sent pas d'orientations ni de réflexions en ce sens. Peut-être faudrait-il envisager un *Farm Bill* pour assurer à nos paysans plus de régularité et de revenus.

M. Jean-Yves Leconte. – Pensez-vous qu'il sera possible de parvenir à fixer un objectif de réduction des émissions de carbone à l'échéance 2030 plus ambitieux que l'objectif actuel, une baisse de 40 % par rapport à 2030 ? Les pays qui ont besoin de moyens pour avancer sur ces questions pourront-ils être accompagnés financièrement par l'Union européenne ?

Ma seconde question concerne l'élargissement de l'Union européenne. Certes, la diplomatie française doit travailler à donner de la consistance à la position du Président de la République, mais sur ce sujet, c'est un petit peu compliqué... La note diffusée après le veto français s'avère finalement très technique. Elle comporte, certes, des pistes intéressantes, comme le regroupement des thèmes et la progression par étapes, mais pourquoi ne pas avoir fait connaître cette proposition plus tôt ? On aurait évité un drame... L'ambassadeur de France à Skopje a donné une appréciation très critique de la situation en Macédoine pour justifier le veto français.

La question de la réversibilité est discutable. Si l'on peut comprendre la réversibilité quand l'État de droit – l'étape n° 1 – n'est plus garanti, il n'en va pas de même pour les étapes suivantes. Certaines supposent des efforts particuliers des États candidats : comment leur demander des efforts pour incorporer l'acquis communautaire sans assurance que la procédure aboutisse. Il faut dire clairement aux pays où l'on va, sinon la négociation ne peut plus se poursuivre ; elle cesse d'être un processus et devient un état permanent, comme on le constate actuellement dans les Balkans.

Mme Laurence Harribey. – Ma première question portera sur le lien entre le cadre financier pluriannuel et la politique de cohésion. Apparemment, hier, à Strasbourg, la présidence finlandaise a préparé les esprits des eurodéputés en leur disant qu'ils seraient sans doute fortement déçus par les propositions sur le cadre financier pluriannuel. On parle beaucoup de la politique de cohésion, mais, si on ne la dote pas de moyens, il est difficile de dépasser le stade de l'incantation !

Quelle est votre position sur l'avenir du multilatéralisme en matière commerciale ? Celui-ci est fragilisé par la position de l'administration américaine. La Commission européenne semble vouloir affirmer un *leadership* européen en la matière. Elle prône une nouvelle génération d'accords commerciaux qui intégreraient de nouveaux éléments, comme le développement durable ou la responsabilité sociale des entreprises, ce qui rejoint la position du Président de la République. Cette analyse est-elle juste ? La France a-t-elle des alliés pour défendre cette position ?

M. Pierre Cuypers. – L'Europe dépend du reste du monde pour ses approvisionnements énergétiques. C'est dangereux. Comment l'Europe peut-elle devenir moins dépendante et encourager les énergies renouvelables sur l'ensemble de nos territoires ? Voilà plusieurs années, on voulait développer la biomasse, l'énergie solaire, les éoliennes, etc. Je ne vois pas d'initiatives fortes pour y parvenir rapidement.

M. Philippe Léglise-Costa. – La position française a été parfois présentée comme un veto, mais, dans la réalité, les positions des autres pays étaient très nuancées. Même si la France n'avait rien dit, on peut penser que l'on n'aurait pas ouvert de négociations d'adhésion. Une bonne partie des États était favorable à l'ouverture de négociations avec les deux pays ; une partie était ouverte à la perspective de négociations avec la Macédoine du Nord, mais opposée à le faire avec l'Albanie ; et une partie était opposée au découplage. Les positions étaient globalement incompatibles.

Monsieur Sutour, l'idée de la France n'est pas de proposer un substitut à l'adhésion par un accord d'association. Le Président de la République l'a redit avec force, la perspective européenne est toujours là ; elle est irrévocable et nul ne veut l'éluder...

M. Simon Sutour. – Soit, mais il ne faudrait pas qu'elle soit trop lointaine, elle finirait ainsi par ne plus exister !

M. Philippe Léglise-Costa. – Nul ne considère, même parmi les États les plus ambitieux, que l'adhésion pourrait intervenir avant une période assez longue, de dix années environ, étant donné la situation dans ces pays. Des négociations d'adhésion ont été engagées avec la Serbie. Là encore, nul ne considère que cela ait entraîné des progrès réguliers vers l'État de droit, ni que l'influence d'autres puissances extérieures ait été réduite. Donc il convient de revoir notre stratégie si l'on veut s'assurer que les progrès sont réels, que l'Union européenne occupe une place centrale ; la gradualité permet de rendre tangibles les bénéfices du rapprochement aux yeux des citoyens. C'est préférable à un long travail technique et juridique de plusieurs années couronné par un big-bang final, un peu aléatoire. La proposition de la France vise, de manière sincère, à trouver une solution notamment pour les Balkans occidentaux, en tenant compte de la durée qui sera nécessaire pour permettre leur intégration dans l'Union européenne.

Il faut distinguer les effets d'attente de la réalité des réformes permettant de satisfaire aux critères posés par le Conseil européen en avril 2018. En Macédoine du Nord, l'accord de Prespa a suscité une forte attente dans le pays. Ce choix historique a été perçu comme suffisant pour pouvoir déclencher l'ouverture de négociations d'adhésion, même si cela n'a jamais été dit comme cela. De même, l'avis favorable de la Commission à l'ouverture d'une procédure d'adhésion a été perçu comme un accord des États membres. Or, la France, comme d'autres pays, a toujours considéré que les critères n'étaient pas remplis. Notre ambassadeur en Macédoine du Nord a une analyse lucide sur l'état du système judiciaire, l'un des critères fondamentaux, et le fonctionnement du bureau du procureur spécial, qui, en l'état, ne permettent pas de garantir l'indépendance de la justice. On aurait certes pu passer outre et choisir d'ouvrir des négociations sur la base de considérations politiques, mais la France, avec d'autres pays, a estimé qu'il fallait plutôt préserver le niveau d'exigences. Cela a été perçu de manière négative à cause des fortes attentes qui existaient, en dépit de la constance de la position française. Ce choc permettra de réfléchir et de reprendre un chemin plus consensuel. Si l'on avait ouvert des négociations avec la Macédoine du Nord, on aurait très vite rencontré de grandes difficultés. La position allemande sur l'Albanie, obtenue par Mme Merkel après des négociations difficiles avec le Bundestag, était ambiguë, car les critères pour pouvoir ouvrir la première session de négociation étaient tellement exigeants que l'on n'aurait fait que repousser la difficulté. Le Président de la République a choisi d'agir de manière plus ordonnée. Les débats ne sont pas simples, mais nous avons bon espoir de parvenir à reconstituer un consensus autour d'une nouvelle méthodologie, en prenant conscience de la nécessité de coordonner nos moyens d'influence dans la région, avec un réengagement politique. On avait commencé de le faire au sommet de Sofia, en mai 2018. À la fin, si les conditions sont remplies,

on ouvrira des négociations avec la Macédoine du Nord. D'un mal peut sortir un bien avec un accord plus profond.

La réversibilité ne porte pas sur la perspective européenne, elle porte sur chaque chapitre, au fur et à mesure de la discussion, avec évidemment un préalable sur l'État de droit. Il s'agit de récompenser les progrès accomplis, chapitre après chapitre, grâce à la participation à des programmes européens ; mais, si les réformes sont remises en question, les avancées correspondantes doivent aussi être revues. Il s'agit, en fait, de créer un système incitatif vertueux, sans remettre en question la perspective européenne, car si celle-ci disparaît, on perdra le soutien des populations.

En ce qui concerne le cadre financier pluriannuel, il y a un débat autour de la PAC et de la politique de cohésion. La France, avec beaucoup d'États membres, refuse d'opposer les politiques dites traditionnelles – la PAC et la politique de cohésion – et les politiques nouvelles ou modernes. Les politiques dites traditionnelles sont modernes et se modernisent, mais les politiques nouvelles ne doivent pas se développer au détriment des premières.

Nous refusons aussi d'opposer PAC et politique de cohésion. Les deux sont légitimes. Il faut identifier les besoins, dans le cadre d'une équation budgétaire complexe. À la fin, on demandera sans doute un effort financier supplémentaire aux États, mais nous espérons qu'il pourra être modéré par de nouvelles ressources propres. Il faudra aussi réaliser un effort sur les politiques, avec peut-être de moindres augmentations pour les politiques dont les crédits sont proposés en forte hausse, et peut-être un effort sur la PAC ou la politique de cohésion. En tout cas, il ne s'agit pas de stigmatiser ou de renvoyer certaines politiques au passé.

Le budget de la politique de cohésion augmenterait en euros courants, mais baisserait en euros constants. La situation évolue à cause de l'enrichissement d'un certain nombre de régions dans les nouveaux États membres, qui conduit à réduire les transferts nécessaires. La baisse des fonds alloués aux régions des pays de l'Est aurait dû être plus forte, mais la Commission Juncker a mis en place un filet de sécurité qui a limité la baisse à 24 % au plus. La France verrait plutôt ses moyens préservés, car la catégorie des régions dites en transition a été élargie. Elle regroupe désormais les régions avec un PIB compris entre 75 et 100 % de celui de l'Union européenne – ce qui est le cas beaucoup de régions françaises – et non plus entre 75 et 90 %. Nous avons aussi veillé à ce que les régions ultrapériphériques et ultramarines continuent de bénéficier de la solidarité européenne. Notre position est de préserver les catégories telles qu'elles sont désormais définies.

Il s'agit aussi de faire en sorte que les fonds structurels continuent à accompagner les grandes priorités européennes, telles que la lutte contre le réchauffement climatique ou la convergence. Nous demandons que le Fonds social européen conserve pleinement sa vocation sociale. Nous plaignons pour la conditionnalité des aides, en fonction de l'État de droit – certains pays comme la Pologne ou la Hongrie s'y opposent, mais cette perspective est soutenue par la majorité des autres pays – et en fonction des législations fiscales ou sociales, pour assurer la convergence des modèles fiscaux et sociaux et faire du marché intérieur

un espace d'équité, conformément aux ambitions de l'agenda stratégique adopté par le Conseil européen en juin. Il faut aussi simplifier les contrôles et les audits, pour ne pas surcharger les collectivités de tâches administratives.

En ce qui concerne la PAC, nous considérons que la baisse proposée par la Commission européenne n'est pas justifiée. Les agriculteurs sont soumis à des aléas de marché ou climatiques. Ils doivent aussi entretenir les paysages, réduire les émissions de CO₂, veiller à la sécurité alimentaire, etc. Il serait donc illogique de réduire les moyens alloués à la préservation de leur revenu. Nous demandons donc, avec force, que le budget de la PAC soit augmenté. Ce n'est pas une bataille facile car l'équation budgétaire est complexe. Il n'y a pas de contradiction entre la préservation des paiements directs, les aides au revenu, et la conditionnalité en fonction d'enjeux écologiques. Au contraire, cela permet d'accompagner les agriculteurs pour réaliser les transformations nécessaires et renforce la légitimité de la PAC, qui contribue aussi, par ailleurs, au maintien de notre souveraineté, à la préservation de notre mode de vie, à la lutte contre le changement climatique, au développement rural, à la lutte contre les inégalités, etc. Nous voulons aussi garantir l'équité sur le marché intérieur : il ne serait pas normal que certains pays soient plus exigeants avec leurs agriculteurs, tandis que d'autres s'exempteraient des disciplines communes. Enfin, je dois aussi évoquer la simplification et l'adaptation aux terroirs. Un grand travail de simplification a été engagé. La Commission européenne avait proposé de développer la subsidiarité et de privilégier les adaptations locales. Toutefois, le dispositif envisagé était excessivement complexe. La réforme a pris du retard, mais la France la soutient. La question du budget sera réglée lors du Conseil européen de mars ou d'avril, voire de février.

La réduction des émissions de carbone constitue une priorité de la Commission, du Conseil et de la France. La première communication de Mme von der Leyen portera, d'ailleurs, le 11 décembre, sur le Pacte vert et l'un de ses premiers déplacements consistera à se rendre à la Conférence de Madrid sur les changements climatiques. Parallèlement, le Conseil européen de décembre s'efforcera de recueillir l'accord de tous les États membres sur l'objectif de neutralité climatique en 2050. Il s'agissait initialement d'une initiative française. Nous avons déjà convaincu 24 pays et nous travaillons à convaincre les derniers, la Pologne en particulier, en définissant les modalités de transition. Le travail de rédaction est en cours, sous la houlette de M. Charles Michels.

Mme von der Leyen s'est engagée à lancer des études d'impact pour définir le niveau de réduction des émissions de gaz à effet de serre à atteindre en 2030. Elle a évoqué une fourchette entre 50 et 55 % de réduction des émissions. Le processus sera le suivant : une communication sur le Pacte vert, incluant la trajectoire de réduction des émissions, le 11 décembre prochain ; une loi Climat précisant la trajectoire en février ou en mars, avec des études d'impact menées en parallèle ; enfin, des propositions législatives à l'automne, en particulier s'il faut rouvrir le système ETS d'échange de quotas d'émission pour acter la trajectoire, ou renforcer des législations sectorielles. Ces choix devront être opérés dans les prochains mois et mis en cohérence avec la neutralité climatique en 2050.

La trajectoire est aujourd'hui fixée à 40 % de réduction en 2030. Si ce taux est remonté, il faudra prévoir des moyens d'accompagnement ; c'est l'objet d'un budget ambitieux pour le climat et d'un fonds de transition juste destiné à prendre en compte la dimension sociale de cette transformation. La Banque européenne d'investissement (BEI), qui serait transformée en banque européenne du climat, s'est engagée à supprimer les financements aux énergies fossiles.

La dernière brique de ce cadre d'ensemble, c'est la taxonomie des financements compatibles avec l'Accord de Paris, pour orienter les investisseurs privés et définir un bonus permettant de financer les investissements verts. Les enjeux sont considérables en termes de masses financières. Nous nous battons en particulier sur l'énergie nucléaire et la gouvernance de cette classification.

Dans la lutte contre le changement climatique, il y a une forte composante énergétique, d'où le développement des énergies renouvelables, et aussi, d'une autre manière, de l'énergie nucléaire, et en tout cas la réduction des énergies fossiles. Ce sujet engage fortement notre souveraineté ; ce sera forcément une priorité. Avec la Commission Juncker, nous avons revu le paquet énergie, avec des objectifs plus ambitieux pour l'éolien, le solaire, la biomasse. L'Union européenne continue de jouer un rôle de *leadership*. L'enjeu sera de l'accompagner et d'y associer des filières industrielles. Nous l'avons vu, les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés, par exemple dans le solaire, ont financé des filières industrielles chinoises. Il faudra retrouver une cohérence d'ensemble ; ce sera l'un des objectifs de Thierry Breton, dont le portefeuille très large comprend l'industrie. Il présentera une stratégie industrielle, en mars ou en avril, comportant une forte dimension écologique, en lien avec la question énergétique.

Enfin, nous essayons de peser sur la politique commerciale européenne, qui fait sa mue, dans trois directions. La première, c'est la défense du multilatéralisme, la réforme de l'OMC pour qu'elle puisse retrouver l'adhésion de tous, y compris des États-Unis. À très court terme, l'organe de règlement des différends de l'OMC étant mis en question, les ministres du commerce essaient de trouver une alternative pour garantir un ordre juridique résolvant les conflits en matière commerciale.

Le deuxième sujet, c'est une meilleure défense des intérêts européens, avec plus de réciprocité, plus d'instruments de défense en cas de concurrence déloyale, de dumping, de subventions, de transferts de propriété intellectuelle et industrielle, donc une politique moins naïve et plus robuste. D'autres instruments doivent encore être déployés, comme la réciprocité en matière de marchés publics, qui n'a toujours pas abouti, même si nous avons avancé sur l'antidumping et la protection des investissements stratégiques.

La troisième direction, c'est le développement durable, la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Mme von der Leyen a réaffirmé la nécessité d'utiliser l'instrument commercial pour peser sur les pratiques de développement durable et lutter contre le changement climatique. Nous portons par exemple l'idée que la mise en œuvre de l'Accord de Paris soit une clause essentielle des accords commerciaux, comme aujourd'hui les droits de l'Homme. Cette ambition en matière

de développement durable s'ajouterait aux conditions nécessaires de réciprocité, de garanties sanitaires, de protection des filières sensibles en matière agricole.

Pour conclure, à la croisée des différents sujets, nous soutenons la mise en place d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières, sujet repris par la Commission, qui doit permettre de développer notre ambition climatique au sein de l'Union européenne, sans être soumis à des conditions inéquitables et donc à des transferts industriels à l'avenir. Ce mécanisme aux frontières peut être associé au système d'échange de quotas d'émissions ETS pour fournir des nouvelles ressources propres. C'est un instrument important qui peut combiner plusieurs des objectifs de l'Union européenne.

M. Jean Bizet, président. – Nous vous remercions, monsieur l'ambassadeur, du temps que vous nous avez consacré et de la qualité de vos réponses. Le Sénat, ravi du choix du commissaire français, de la qualité de la personne et du périmètre de ses attributions, sera attentif aux engagements de la nouvelle Commission et au Brexit, y compris dans ses implications en matière de défense. Nous envisageons de constituer un groupe de travail sur le futur accord de libre-échange avec le Royaume-Uni qui sera très désireux d'une communication quasi permanente avec le Gouvernement, compte tenu des délais de négociation. Par ailleurs, la réforme de l'OMC est effectivement fondamentale, afin de ne pas alimenter un climat d'inquiétude qui me désole.

Nous prendrons contact avec vos services pour qu'une délégation de notre commission puisse se rendre à Bruxelles, début février.

Philippe Léglise-Costa. – Vous êtes les bienvenus à Bruxelles pour rencontrer les nouveaux responsables.

Nominations

M. Jean Bizet, président. – Une proposition de résolution européenne a été déposée le 20 novembre dernier par notre collègue Richard Yung et les membres du groupe La République En Marche. Elle porte sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais. Cette résolution est destinée à appeler l'attention des autorités nippones sur la nécessité de reconnaître aux enfants, dont l'un des parents est japonais et l'autre est européen, le droit de conserver des liens avec chacun de leurs parents, en cas de conflit parental. Je vous propose de confier à notre collègue Véronique Guillotin le soin de l'examiner de près. Nous nous prononcerons sur cette proposition de résolution européenne lors de notre réunion du 18 décembre prochain.

Par ailleurs, le bureau de la Commission s'est réuni le 12 novembre dernier. En effet, la commission a perdu cette année deux de ses membres : Fabienne Keller a été élue au Parlement européen et Georges Patient a laissé sa place, en application d'un arrangement conclu entre les groupes politiques RDSE et LaREM. Le bureau s'est donc penché sur la réattribution des missions que ces deux collègues assumaient. En outre, de nouveaux sujets émergent, que la commission ne peut ignorer. Sans attendre les initiatives que ne manqueront pas de prendre les nouvelles institutions européennes, la commission gagnerait à approfondir ces sujets en amont pour être en mesure de se positionner en temps voulu.

Le Bureau est donc convenu de proposer à la commission de nommer rapporteurs en remplacement de Fabienne Keller :

– dans le groupe Brexit : Jean-François Rapin, élu d'un département en première ligne du Brexit ;

– sur les sujets missions de la BCE, union bancaire et supervision, zone euro : Claude Kern, en binôme avec Didier Marie qui remplacerait, sur ces sujets monnaie et banque, Claude Raynal, lequel est déjà rapporteur sur les nombreux sujets marchés financiers. L'actualité sur ce dossier est importante, avec les récentes avancées sur la mise en place d'un futur budget pour la zone euro.

– sur le Cadre financier pluriannuel : moi-même, en binôme avec Simon Sutour ;

– sur l'action européenne pour le climat : Benoît Huré (membre de la commission du développement durable), en binôme avec Jean-Yves Leconte ;

– sur le détachement des travailleurs : René Danesi, élu d'un département frontalier (en binôme avec Didier Marie). Par ailleurs, René Danesi renonce à animer le groupe de suivi du partenariat oriental, tâche qui serait dorénavant confiée à André Reichardt.

Le Bureau est aussi convenu de proposer à la commission de nommer rapporteur en remplacement de Georges Patient, Claude Haut sur la stratégie de

l'Union européenne pour les régions ultra-périphériques (RUP) qui relève du groupe de suivi sur la politique de cohésion régionale (en commun avec la commission du développement durable et la commission des finances).

Enfin, le Bureau propose de mandater certains collègues pour travailler sur de nouveaux sujets :

– économie de la donnée et protection des données personnelles : Sophie Joissains (qui fut rapporteur de la loi RGPD pour la commission des lois) afin de constituer un binôme avec Simon Sutour, qui travaille déjà sur ces sujets pour la commission ;

– adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) : Philippe Bonnacarrère, en binôme avec Jean-Yves Leconte qui s'est spécialisé sur le sujet des droits fondamentaux ;

– réglementation européenne des allégations nutritionnelles : Pierre Médevielle. La réglementation européenne en la matière demeure incomplète et discutée. Pierre Médevielle entreprendrait un travail sur ce sujet en binôme avec Laurence Harribey (qui a déjà travaillé sur l'EFSA, Autorité européenne de sécurité des aliments) ;

– Pierre Médevielle pourrait aussi se voir confier un travail sur la libre circulation des professionnels de santé dans l'Union européenne et leur formation professionnelle. Nous avons notamment été saisis par l'ordre national des chirurgiens-dentistes sur l'enjeu de contrôle de la qualité dans l'exercice de leur profession sur l'ensemble de notre territoire. La transposition d'une directive de 2018 relative à ce sujet est d'ailleurs attendue d'ici huit mois ;

– lutte contre la cybercriminalité (en commun avec la commission des lois) : Jacques Bigot et Sophie Joissains, qui souhaitent, au regard du caractère intrinsèquement transfrontalier de cette forme de délinquance, engager une réflexion sur le renforcement de la coopération policière et judiciaire dans ce domaine ;

– politique de sécurité et de défense commune: sans contester l'expertise de la commission des affaires étrangères sur ce sujet, la commission ne peut ignorer les changements intervenus en ce domaine au niveau communautaire (lancement de la coopération structurée permanente, création du Fonds européen de défense, création d'une DG Défense au sein de la Commission). Deux collègues pourraient suivre le dossier : Gisèle Jourda, membre de la commission des affaires étrangères et Cyril Pellevat ;

– sécurité des plateformes européennes d'échanges financiers: moi-même et Claude Raynal. Il est indispensable d'avancer sur l'union des marchés de capitaux mais il faut parallèlement aborder la question de leurs infrastructures, à la lumière des enjeux de souveraineté et de sécurité pour l'Union européenne ;

– processus d'élargissement de l'Union européenne : Nicole Duranton, avec Didier Marie. Un déplacement en Croatie en décembre est prévu pour recueillir

le retour d'expérience de ce pays sur le processus d'adhésion et sa vision de l'élargissement aux derniers Balkans ;

– taxation européenne des carburants maritimes et aériens : cette perspective a été avancée par la Commission européenne en mai dernier et reprise par le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, le mois dernier. Le sujet pourrait être confié à Jean-François Rapin et André Gattolin.

La commission continuera par ailleurs de suivre plusieurs dossiers au long cours qui vont marquer l'année 2020 :

– la réforme de la PAC : le Bureau propose, à la demande de Colette Mélot, le remplacement de cette dernière par Franck Ménonville dans le groupe de suivi de la PAC ;

– les négociations commerciales et la relance du multilatéralisme (OMC), suivies par un groupe mis en place avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères, où Pascal Allizard et Didier Marie restent rapporteurs pour la commission ;

– la révision des règles de concurrence : le groupe de suivi sur la stratégie industrielle, commun avec la commission des affaires économiques, se penche actuellement sur cette question majeure, sous la houlette de Olivier Henno, et devrait présenter son rapport début 2020 ;

– le contrôle des investissements étrangers : il s'agit de réfléchir aux moyens de protéger les opérateurs européens de 5G. Frank Ménonville et moi-même, qui avons suivi la mise en place du dispositif de contrôle des investissements étrangers, devront suivre cette question ;

– le numérique : André Gattolin et Colette Mélot restent mobilisés sur ces sujets qui vont assurément connaître une forte actualité dès les débuts de la nouvelle Commission européenne ;

– les *New Breeding Techniques* (NBT) : ces technologies d'amélioration variétale sont peu onéreuses, rapides et non détectables pourtant la CJUE leur applique les mêmes règles qu'aux OGM, entravant la recherche européenne au risque de manquer ce tournant majeur pour l'avenir de l'agriculture. Yannick Botrel et Daniel Gremillet y travailleront très prochainement ;

– Invest EU : Didier Marie et Cyril Pellevat continueront d'en assurer le suivi. Ils contribueront au suivi du *Green New Deal* annoncé par la commission, avec les autres rapporteurs concernés (climat, transports, commerce, finances...) ;

– Recherche et Espace : Jean-François Rapin et André Gattolin ont confirmé suivre ces dossiers, notamment le dossier spatial.

Avez-vous une objection à la nomination des nouveaux rapporteurs ?

Il en est ainsi décidé.

Questions diverses

M. Jean Bizet, président. – J'en profite pour vous annoncer aussi qu'à l'initiative de notre collègue Jean-Yves Leconte, un colloque sera organisé le 18 février 2020 après-midi pour célébrer les 30 ans de la chute du mur de Berlin et les 15 ans de l'élargissement aux PECO. Ce sera l'occasion de réfléchir à ce que l'Union européenne peut proposer aux derniers pays de l'Est qui ne font pas encore partie de l'Union européenne.

Mercredi 4 décembre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Débat préalable au Conseil européen des 12 et 13 décembre 2019, en présence de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes réunis cet après-midi pour débattre avant la prochaine réunion du Conseil européen, prévue les 12 et 13 décembre 2019. Ce Conseil européen sera le premier sous la présidence de Charles Michel, élu le 2 juillet dernier. Il marquera aussi la fin de la présidence finlandaise du Conseil. Or, pour des raisons de politique intérieure, le Premier ministre finlandais a démissionné hier. Cette circonstance malheureuse fragilise d'emblée la réunion du Conseil européen. C'est d'autant plus regrettable qu'il s'annonçait décisif pour l'Union. En effet, il est prévu que les dirigeants de l'Union européenne y examinent le budget à long terme, qui conditionnera l'action de l'Union pour les sept prochaines années.

C'est l'heure de vérité sur le cadre financier pluriannuel. Le précédent cadre de négociation proposé par la présidence finlandaise avait fait l'unanimité contre lui ! Mardi, la présidence finlandaise a publié un nouveau cadre chiffré : elle propose une enveloppe globale de 1,07 % du revenu national brut (RNB), quand la Commission avançait 1,114 % et le Parlement européen ambitionnait 1,3 % pour financer de nouvelles politiques en matière de sécurité et de défense, d'immigration ou encore d'innovation. Évidemment, dans une enveloppe aussi réduite, il faut faire des coupes. Bonne surprise : le budget de la politique agricole commune (PAC) est revu à la hausse de 10 milliards d'euros par rapport au premier projet de la Commission. C'est un signe positif : nous commençons à être entendus, nous qui insistons depuis longtemps sur le caractère stratégique de la PAC pour la souveraineté de l'Union Européenne. Nous y voyons un premier sursaut salutaire, mais il ne saurait nous satisfaire : l'enveloppe consacrée aux paiements directs et aux mesures de marché n'est pas revue à la hausse, seul le second pilier de la PAC bénéficierait de la rallonge de 10 milliards d'euros. Or nous savons que notre pays n'est malheureusement pas le plus habile pour tirer profit des crédits dédiés au développement rural ! Ce n'est pas le deuxième mais le premier pilier que nous souhaiterions renforcer – même si une fongibilité entre les piliers est possible dans la limite de 15 %. De plus, le renforcement du deuxième pilier va impliquer des contreparties nationales.

Ce premier motif de satisfaction est donc mitigé. Il l'est d'autant plus que nous avons plusieurs motifs de déception. Le budget du Fonds européen de défense (FEDef) serait divisé par deux et ramené à 6 milliards d'euros, alors même que l'état de santé de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) prête à

controverse et que les 27 commencent à entrevoir la nécessité de doter l'Union d'une autonomie stratégique. La ligne envisagée pour abonder le nouveau budget de la zone euro, que nous avons finalement obtenue afin de consolider la zone euro et sa résilience face aux chocs économiques, avec néanmoins des ambitions revues à la baisse, serait réduite d'un quart. L'enveloppe dédiée au numérique, qui est elle aussi déterminante pour notre souveraineté, comme l'a bien montré le récent rapport de notre collègue Gérard Longuet, diminuerait de 15 milliards d'euros. Les crédits de la politique de cohésion régionale seraient réduits de 7 milliards d'euros et il est difficile à ce stade d'en mesurer l'impact sur la convergence des régions en retard, notamment des régions « en transition », ce qui concerne notre pays au premier chef. Enfin, le fonds de transition juste, annoncé par la présidente de la Commission européenne comme le moyen d'accompagner la transition climatique là où elle sera la plus douloureuse, est passé sous silence – nous aurons à ce sujet probablement quelques parties de bras de fer avec nos partenaires polonais. Comment ce fonds sera-t-il financé ?

Tant que la négociation se fera dans le cadre d'une enveloppe budgétaire aussi contrainte, rien de grand ne pourra se faire en Europe et les ambitions de l'Union européenne en matière de souveraineté et d'unité resteront lettre morte.

Pourtant, les 27 semblent partager le même diagnostic sur les défis à relever et sur le cap à tenir. Ils doivent donc donner à l'Union les moyens de mener sa stratégie d'avenir. L'urgence est à présent de s'entendre sur de nouvelles ressources propres. Comme la Commission avant elle, la présidence finlandaise évoque une contribution sur les ETS (*emission trading scheme* – système commun d'échange de quotas d'émission), ainsi qu'une taxe sur les sacs plastiques. Il faut explorer toutes les pistes : un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières, une taxe sur le trafic aérien, une taxe sur les géants du numérique – sur laquelle nous avons eu hier confirmation que l'OCDE n'allait pas aboutir, en raison des regrettables réticences américaines –, etc. Le gouvernement français plaidera-t-il pour que le débat sur les ressources propres se tienne en priorité, avant celui sur la ventilation des dépenses entre les diverses politiques de l'Union européenne ?

La présidence envisage par ailleurs de supprimer les rabais sur le rabais, à l'occasion du départ du Royaume-Uni. Il faut saluer l'audace de cette proposition. C'est une demande française et nous pouvons nous en féliciter. Nous n'ignorons pas que cela reviendrait à doubler la contribution au budget européen de l'Allemagne, déjà premier contributeur net. Il est donc naturel que notre partenaire allemand s'en émeuve. Peut-on espérer que cette émotion légitime soit le ressort d'un rapprochement franco-allemand en faveur de la création de nouvelles ressources propres ? Cette perspective reste toutefois tributaire de la fin du rabais britannique et donc de la réalisation du Brexit. Le Conseil européen se tiendra quasiment en même temps que les élections générales au Royaume-Uni. Tant que leur résultat ne sera pas connu, et l'hypothèque du Brexit levée, peut-on raisonnablement entreprendre au Conseil européen cette discussion sur les rabais, sur les ressources propres, et donc sur le budget ? Une fois encore, le calendrier britannique interfère avec celui de l'Union. Ces dernières semaines d'incertitudes ne pourraient-elles être mises à profit par l'Union européenne pour se concentrer sérieusement sur la mise en place de ressources propres, seules à même de lui permettre de réaliser ses ambitions ?

Le *leadership* que l'Union revendique sur le changement climatique en dépend. C'est précisément le second thème à l'ordre du jour de ce Conseil européen : ce dernier doit convenir de la stratégie climat de l'Union européenne à long terme, qui sera soumise au secrétariat de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques début 2020. Là encore, tout est question de moyens : comment la France entend-elle rendre crédible la parole de l'Union européenne en matière climatique ?

S'agissant enfin du Brexit, le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne mis en place au Sénat nous permettra de suivre la négociation de l'accord de libre-échange envisagé avec le Royaume-Uni, car il s'agit de notre principal partenaire et de notre plus proche voisin.

Mme Christine Lavarde. – Trois sujets intéressent tout particulièrement notre commission des finances.

En premier lieu, le prochain Conseil européen est un rendez-vous très attendu pour les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

Alors que les négociations patinent depuis plusieurs mois, reflétant des divergences persistantes entre les États membres sur les priorités budgétaires de l'Union européenne, la présidence finlandaise a formulé une nouvelle proposition en début de semaine. Elle réduirait de 47 milliards d'euros le budget de l'Union pour les sept prochaines années et le fixerait ainsi à un peu plus de 1 000 milliards d'euros en engagements. Dans sa recherche d'un consensus à 27 États membres, il semble que la présidence finlandaise ait choisi de faire un geste envers les États les plus réticents à augmenter le niveau de dépenses de l'Union après le retrait du Royaume-Uni. Au-delà de la définition du volume global de ce budget, notre commission se soucie tout particulièrement de l'enveloppe qui sera attribuée aux politiques jugées prioritaires. Au regard de cette nouvelle proposition, quelles sont les lignes rouges du Gouvernement sur le calibrage du budget européen, son niveau global en pourcentage de RNB, ainsi que sur les enveloppes dédiées aux principales politiques ?

En second lieu, le sommet de la zone euro, en format inclusif, sera l'occasion d'aborder plusieurs sujets clés pour la stabilité économique et financière de la zone euro.

Le premier d'entre eux est celui de la révision du traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES). Il y a un an, un accord sur la réforme du MES a été trouvé à l'Eurogroupe et ses grandes lignes ont été arrêtées en juin dernier. Alors que le sommet de la zone euro du 13 décembre aurait dû permettre des progrès dans la transformation de cet accord en traité, l'opposition de l'Italie à ce projet est grandissante. Il est en effet craint que les dispositions permettant de faciliter les restructurations de dettes souveraines puissent détourner les investisseurs privés des obligations souveraines. Un veto italien est-il envisageable à court terme ? Quelle est la position de la France quant aux modalités simplifiées de restructuration de dettes souveraines qui pourraient être mises en place ?

De plus, le parachèvement de l'union bancaire devrait être abordé, et en particulier le système européen de garantie des dépôts. Le dossier n'avait pas fait l'objet d'avancées concrètes, en raison des réticences de certains États membres sur la question du partage des risques. Le ministre des finances allemand s'est dit ouvert au débat le mois dernier, mais la proposition allemande différerait de celle de la Commission européenne dans la mesure où elle s'en tiendrait à un système de prêts entre régimes nationaux de garantie des dépôts. Cette proposition vous semble-t-elle acceptable ? À quelle échéance une concrétisation d'un système européen de garantie des dépôts vous semble-t-elle envisageable ? Quelles seront les conséquences concrètes de ce dispositif sur les établissements bancaires français ?

En dernier lieu, la commission des finances s'intéresse aux répercussions du conflit entre Airbus et Boeing, sur lequel le rapporteur général de notre commission, Albéric de Montgolfier, vous avait déjà interrogée lors du précédent débat préalable au Conseil européen. Alors que les États-Unis ont augmenté les droits de douane sur certains produits européens depuis le mois d'octobre, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a estimé lundi que l'Union européenne ne s'était toujours pas mise en conformité avec les règles du commerce international, notamment en matière d'avances remboursables consenties à Airbus. Quels sont les premiers effets de cette hausse douanière sur l'économie européenne ? Quelles réponses la nouvelle Commission prévoit-elle d'y apporter ?

M. Ladislas Poniatowski. – Deux questions intéressent tout particulièrement notre commission des affaires étrangères.

Alors que treize militaires français de l'opération Barkhane sont morts au Mali la semaine dernière, permettez-moi de dire ici solennellement que c'est la sécurité de l'Europe tout entière qui est en jeu et que la France défend au Sahel ! La stabilité de cette région, à nos portes, est une priorité stratégique pour tous les États membres. Le Conseil européen l'a d'ailleurs maintes fois rappelé, mais il n'a pas beaucoup agi.

Le Gouvernement nous dit que, sur place, la France n'agit pas seule. Nous recevons notamment quelques soutiens de nos alliés européens, notamment dans le cadre de la mission de formation EUTM Mali (*European Union training mission in Mali* – mission de formation de l'Union européenne au Mali). Les Britanniques fournissent trois hélicoptères lourds Chinook essentiels à l'opération, et ils vont les maintenir encore quelques mois. Les Estoniens assurent la moitié des fonctions de protection des emprises françaises au Sahel avec l'aide de 50 soldats. L'Espagne réalise une importante part du transport aérien au sein du théâtre sahélien. Les Danois, partenaires de l'Initiative européenne d'intervention, sont tout récemment venus renforcer l'opération Barkhane avec l'envoi de deux hélicoptères et de 70 soldats. Enfin, hors opération Barkhane, les Allemands ont déployé 460 soldats. Ces appuis sont essentiels. Mais cette présence européenne doit évidemment aller plus loin ! Nous mettons sur pied une coalition d'unités de forces spéciales européennes, la *task force* « Takouba », pour traquer les terroristes djihadistes. Comment cette proposition est-elle reçue par nos partenaires européens ? Comment pourraient-ils s'engager davantage à nos côtés ?

Alors que se tient aujourd'hui le sommet des 70 ans de l'OTAN, sur fond de profondes divergences stratégiques, notre commission appelle à un réveil européen. Il est évident que l'Europe doit pouvoir se défendre seule.

Cette mobilisation passe aussi par une autonomie stratégique et capacitaire. Le récent rapport que la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat a consacré à la défense européenne l'a bien souligné. Le FEDef est une initiative révolutionnaire pour y parvenir.

C'est pourquoi ce qu'a rappelé Jean Bizet au sujet du FEDef est très inquiétant ! La présidence finlandaise proposerait, pour le prochain cadre financier pluriannuel, 6 milliards d'euros, contre 13 milliards d'euros envisagés initialement. Or, le FEDef est un outil budgétaire essentiel pour l'avenir de la défense européenne. Il semblerait que les pays dotés d'une industrie d'armement aient été très demandeurs, mais que la Finlande se soit sentie peu concernée. Nous confirmez-vous ces informations ? Comment le Gouvernement entend-il défendre le maintien du budget du FEDef ?

Le sujet du Brexit nous entraînerait trop loin, mais nous attendons tous le 12 décembre avec angoisse. J'ai été le rapporteur du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, et je ne suis pas rassuré par la tournure des événements.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. – Ce Conseil européen est très attendu : c'est le premier rendez-vous des chefs d'État et de Gouvernement dans la configuration post-élections européennes maintenant complète. En effet, la Commission a pris ses fonctions ce week-end, quelques jours après l'approbation, par 461 voix pour, de sa feuille de route stratégique par le Parlement européen. Cette feuille de route, qui avait été adoptée à l'unanimité par le Conseil européen, est donc validée, tant sur le plan des personnes qui la portent que concernant ses objectifs stratégiques. La composition de la nouvelle Commission est équilibrée géographiquement, politiquement et en termes de parité puisqu'elle compte quinze hommes et douze femmes. Les cabinets des commissaires sont, eux aussi, paritaires. Cela permet un renouvellement des hommes et des idées. Je tiens à saluer notre commissaire français, Thierry Breton, qui détient un portefeuille-clé pour les emplois de demain. Là où nous devons être défensifs, il devra nous protéger, mais il devra aussi mettre en place, de manière offensive, une vraie stratégie sur le marché intérieur, la défense, l'industrie, le numérique, etc. Le nouveau collège des commissaires s'est réuni aujourd'hui pour la première fois. Les cent premiers jours seront consacrés au climat, au numérique et à l'immigration.

Ce Conseil européen est aussi le premier à être présidé par Charles Michel qui a pris ses fonctions ce week-end. Il a déjà exprimé sa volonté de revoir les méthodes de travail du Conseil européen, pour que cette institution joue pleinement son rôle d'impulsion et d'arbitrage en favorisant des consultations en amont entre États membres. En effet, nous savons bien que ce n'est pas parce que nous enfermerons dans la même pièce, même durant de longues nuits, les 27 chefs

d'État et de gouvernement qu'ils trouveront, comme par magie, des solutions. Tout un travail préparatoire est nécessaire – je vous expliquerai ce que j'ai effectué, pour ma part, à Prague, la semaine dernière.

Le Président de la République a rencontré Charles Michel, voilà quelques jours ; cette relation de travail constructive sera essentielle. Il s'agit d'un véritable nouveau départ pour l'Europe, qui fait suite aux dernières élections, qui ont été positives pour réveiller l'ambition européenne. Nous soutenons donc la présidente von der Leyen dans son ambition d'établir une Union plus forte, plus concrète, qui pourrait, dans cinq ans, apporter de vrais résultats aux citoyens.

Le principal sujet de ce Conseil européen sera le climat, première priorité de la Commission, du Conseil et du Parlement, qui a adopté la semaine dernière une résolution déclarant l'état d'urgence climatique. Nous souhaitons en particulier que le Conseil européen adopte l'objectif d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. Or, vous le savez, nous n'étions que 24 pays, au mois de juin dernier, à y être favorables. Le 11 décembre prochain, la Commission présentera son projet de *Green Deal*. Pour une transition climatique efficace, nous devons non seulement définir un objectif, mais également y allouer des moyens et établir une cohérence entre les différentes politiques européennes.

C'est un signal très fort qui est envoyé par l'Europe au reste du monde, en pleine COP 25 – qui se tient en Espagne. Cependant, nous devons créer de la crédibilité, les citoyens et les acteurs économiques attendant que nous passions des paroles aux engagements, et des engagements aux actes. Nous devons par ailleurs revoir ce qui mérite d'être revu avant la COP 26, en novembre 2020, concernant notre trajectoire de réduction d'émissions de CO₂.

Les mesures qui seront instaurées pour faciliter la transition, telle que le fonds de transition juste et la reconnaissance de la neutralité technologique des solutions permettant de réduire les émissions carbone, sont suffisamment crédibles pour convaincre les derniers États membres réticents, en particulier la Pologne, la Hongrie et la République tchèque.

Je me suis donc rendue à Prague, la semaine dernière, où la France et le groupe de Visegrad ont adopté une déclaration, que je vous transmettrai, concernant quatre points essentiels : le climat, le budget européen, l'élargissement et la conférence sur l'avenir de l'Europe. Le travail a été long, fastidieux, mais nous tenions à démontrer que, s'il y avait des demandes légitimes, il n'y avait pas de divergences insurmontables s'agissant des politiques à mener et des outils à élaborer.

Nous ne pouvons pas, par exemple, demander à des pays possédant un mix énergétique très carboné, de le décarboner par magie. Nous avons donc débattu, notamment, des nécessités budgétaires et du mécanisme d'inclusion carbone aux frontières. Les pays industriels ne peuvent pas être favorables à une transition qui entraînerait, pour eux, une perte d'emplois, alors même que le volume de CO₂ au niveau de la planète ne baisserait pas, puisque cette production serait délocalisée dans les pays qui ne disposent pas des mêmes normes que nous. Nous nous sommes

assurés que, en nous appuyant sur le régime des quotas carbone ETS, nous pouvions créer un système qui ne soit ni une taxe ni une mesure protectionniste, et qui serait donc recevable par l'OMC.

S'agissant du budget européen, vous vous êtes interrogés sur les nouvelles propositions finlandaises.

Nous nous trouvons effectivement dans une phase cruciale et nous détenons, avec la présidence finlandaise, une nouvelle boîte de négociation. Le budget proposé est de 1,07 % du RNB. Les évolutions sont positives, nous devons le reconnaître, même s'il nous reste du travail – ce qui est bien normal, puisque nous ne sommes pas à la veille de la signature.

Nous avons notamment obtenu une belle avancée sur la PAC. Une vingtaine de pays se sont fortement mobilisés pour expliquer, alors que nous demandons chaque jour plus aux agriculteurs, que nous ne pouvons pas leur retirer des moyens.

Il est important de travailler sur les premier et deuxième piliers pour nous assurer que nous disposons des outils et des aides correspondant aux besoins de notre pays. Nous voulons stabiliser le revenu agricole en France, et cet abondement de 10 milliards d'euros supplémentaires de l'enveloppe de la PAC rend cela possible. Ce n'est pas encore acté, mais c'est possible.

M. Jean Bizet, président. – Je vous rappelle, madame la secrétaire d'État, que le delta entre les deux cadres financiers pluriannuels proposés est de 47 milliards d'euros. Si on enlève 10 milliards, il reste encore 37 milliards d'euros de manque à gagner.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Nous avons calculé que, à l'échelle française, si nous abondions l'enveloppe de la PAC au niveau européen de 8 à 10 milliards d'euros, nous étions en mesure d'apporter à nos agriculteurs une enveloppe stabilisée par rapport au cadre financier pluriannuel (CFP) de 2014-2020. Certes, un travail technique doit être réalisé – nous en parlerons si vous le souhaitez.

Je vous remercie d'ailleurs pour le soutien politique, d'influence, qui a été le vôtre et celui de tous les parlementaires français qui, lorsqu'ils rencontrent leurs homologues, font avancer le débat.

L'autre progrès pour la France est la proposition de suppression définitive des rabais.

Nous avons également bien avancé sur les ressources propres, alors que tous les États membres y étaient, au départ, opposés. Nous en discutons maintenant avec une majorité de pays, or c'est la clé pour trouver un accord. En effet, nous ne trouverons pas de solution budgétaire sans mise en place de nouvelles ressources propres, qui permettraient d'élaborer un budget dont le montant dépassera la seule somme des contributions nationales. Pour répondre à votre question, monsieur le président, oui, c'est un préalable à la discussion. Car si nous ne disposons pas de

ressources suffisantes, il sera difficile de mener des politiques européennes. Ce point technique n'est pas un gadget de fin de négociation, car les pays qui ont de grandes ambitions budgétaires pour l'Europe ne pourront pas trouver d'accord avec ceux qui ne souhaitent participer qu'à hauteur de 1 %.

Dans ce but, des avancées ont été obtenues sur la ressource plastique. Si nous avons bien en tête le mécanisme d'inclusion carbone aux frontières, nous devons également envisager que le budget puisse être alimenté par la taxe digitale, le cas échéant, et la taxe sur les transactions financières – des taxes qui s'appliqueraient à des personnes qui ne paient pas aujourd'hui d'impôt. Soyons clairs : les ressources propres ne sont pas des impôts déguisés pour les contribuables européens. Le mécanisme d'inclusion carbone par exemple, permet de faire payer les importateurs qui bénéficient du marché intérieur sans y contribuer.

Nous avons aussi réussi, et c'est important pour les territoires que vous représentez, à préserver la catégorie des régions « en transition » élargie, afin que nos régions puissent bénéficier pleinement des fonds européens.

Nous avons également un travail à mener, en France, en vue de simplifier l'accès des acteurs français locaux aux fonds européens. Vous avez peut-être entendu les annonces que j'ai faites lors du congrès des maires, à la fois sur la mission d'inspection que nous réaliserons et sur la consultation que nous lancerons, notamment à la suite des travaux de Mmes Colette Mélot et Laurence Harribey, dont le diagnostic est très clair. Il nous reste maintenant à agir et à nous assurer qu'entre 2021 et 2027, tous les fonds que je viens d'évoquer puissent être activés et disponibles en France.

Il nous reste également du travail pour porter notre ambition à la hausse s'agissant du climat. Nous soutenons les schémas écologiques obligatoires de la PAC, et nous sommes favorables au renforcement des conditionnalités sociales.

S'agissant du FEDef, monsieur Poniowski, il est inacceptable de diviser ses moyens par deux. Il s'agit d'un instrument essentiel à notre souveraineté. Nous ne pouvons pas, alors que les défis sont immenses, admettre que des questions stratégiques se posent et considérer que soutenir l'émergence d'une vraie industrie européenne de défense ne soit plus un objectif. Cela a été clairement indiqué lors de la réunion des ambassadeurs des différents pays à Bruxelles, et je le dirai avec la même conviction au conseil Affaires générales (CAG), mardi. Ce Conseil européen sera l'occasion de rappeler ces priorités, d'avancer sur un compromis. Charles Michel, qui sera saisi du sujet, travaillera pour qu'un accord soit trouvé début 2020.

Concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe, nous avons présenté une proposition franco-allemande pour avancer sur ce sujet, et notamment pour que le Conseil se saisisse de ce projet qui est activement porté par le Parlement européen et la Commission.

Nous ne devons pas nous lancer tête baissée dans un débat institutionnel, simplement pour le désir de mener un tel débat. L'objectif est de rendre l'Union européenne plus efficace et de passer au crible toutes nos politiques, en nous posant

trois questions très simples : créent-elles suffisamment de souveraineté ? Créons-nous suffisamment de solidarité et de convergence entre nous, et au sein de nos pays – luttons-nous contre les inégalités, partageons-nous assez ? Enfin, sommes-nous suffisamment réactifs ?

Deux autres sujets sont importants. D'une part, mieux prendre en considération les citoyens européens dans la décision européenne ; d'autre part, rétablir la confiance démocratique. Comment sont traités les sujets d'influence étrangère dans les élections, de financement des partis européens, de transparence, de conflits d'intérêts et des listes transnationales et de *spitzenkandidats*, pour qu'au prochain cycle, en 2024, une confiance plus grande et réciproque soit établie avec les citoyens. Le Conseil européen pourrait donner mandat au CAG de poursuivre les travaux.

En ce qui concerne la politique étrangère, nous aurons des discussions sur l'Afrique et le Sahel, notamment à la suite des échanges sur le partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique, qui se tiendront lundi prochain, lors du conseil Affaires étrangères (CAE). Par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement pourront inviter la Commission et le haut représentant Josep Borrell à initier un travail de redéfinition du cadre stratégique de la relation entre l'Union et l'Afrique. Une stratégie plus claire, plus organisée, doit être définie. Nous manquons d'un grand nombre d'outils, et ceux que nous avons manquent parfois de cohérence entre eux.

S'agissant du Sahel, dans le contexte de la mort tragique de nos 13 soldats, nous allons demander à l'Union européenne de renforcer son action dans la région. Nous allons également faire en sorte que le partenariat pour la stabilité et la sécurité au Sahel, annoncé au G7 à Biarritz, prenne toute sa place.

Enfin, je souhaiterais, monsieur le sénateur, vous rassurer sur l'opération Barkhane et sur l'unité des forces spéciales européennes Takuba. Nous menons un travail de conviction en vue de la création d'une véritable coalition. La République tchèque, l'Estonie et la Belgique sont maintenant prêtes à rejoindre les forces spéciales Takuba. Le Portugal s'interroge sur une participation à l'opération Barkhane et la République tchèque prendra le commandement de l'opération EUTM Mali dans quelques jours.

Alors, certes, nous pourrions faire davantage ensemble, mais nous ne pouvons pas, dans nos commentaires, donner l'impression que nous sommes seuls. Nous pourrions être plus nombreux, mais nous ne sommes pas seuls. J'en profite pour saluer l'engagement quotidien des armées présentes sur le terrain.

Lors de la prise de fonctions des nouvelles institutions européennes, nous réitérerons notre ambition en matière de défense et de sécurité. Le sujet de la Turquie sera abordé, notamment à la lumière des dernières évolutions en Méditerranée orientale, avec la Grèce qui est très au fait des mouvements aux frontières, notamment migratoires, et au sein de l'OTAN.

Nous reviendrons sur les résultats du sommet quadripartite – France, Royaume-Uni, Allemagne et Turquie – qui s’est tenu à Londres, en marge du sommet de l’OTAN. Sera également étudiée la question de la Russie, puisque le sommet au format Normandie se tiendra lundi à Paris, avec la Chancelière Merkel, le Président Poutine et le Président Zelenski, sur l’invitation de notre Président de la République. Ce sommet sera l’occasion d’obtenir un réengagement politique au plus haut niveau pour la mise en œuvre des accords de Minsk, la France refusant la pérennisation du *statu quo* sur ce dossier. Nous souhaitons, diplomatiquement et économiquement, soutenir pleinement l’Ukraine et parvenir à la consolidation d’un véritable cessez-le-feu.

Par ailleurs, un sommet de la zone euro est prévu, dont l’objectif est bien de parvenir à avancer vers l’union bancaire. Aujourd’hui se tient la réunion de l’Eurogroupe ; les discussions se poursuivent sur les modalités, le calendrier et les différentes étapes à franchir pour que la position allemande, encourageante, puisse converger avec ce que les autres partenaires souhaitent créer.

Concernant le mécanisme européen de stabilité, il s’agit davantage d’une question de politique intérieure italienne que de politique strictement européenne. Il faudra peut-être un peu plus de temps pour ratifier l’accord, mais les discussions menées, ce jour, par Bruno Le Maire avec ses partenaires sont importantes. Si nous avons avancé sur la supervision unique et le cadre de résolution, il reste beaucoup à faire, notamment sur les garanties et le traitement des risques souverains dans les bilans bancaires.

Vous m’avez également interrogée sur Airbus et Boeing. Le rapport du panel de l’OMC a été publié le 2 décembre dernier. Nous avons noté des erreurs de droit dans cette démarche, et nous étudions, avec la Commission, la possibilité de faire appel de cette décision rendue par l’OMC. Sur le fond, la situation est la même. Les États-Unis et l’Union européenne sont condamnés pour avoir subventionné leurs avionneurs.

L’Union européenne est disposée à trouver un accord à l’amiable, mais les États-Unis sont pour l’instant fermés. Cette attitude est contraire à ce que nous pouvons attendre d’un allié, et Bruno Le Maire l’a condamnée très clairement, après les épisodes très récents, concernant notamment la taxe sur le digital et les représailles commerciales envisagées. Nous nous mobilisons, avec l’Union européenne, pour accompagner la filière viticole. Nous sommes parvenus à instaurer un certain nombre de mécanismes de solidarité pour la filière, notamment dans sa promotion touristique et à l’étranger. Sachez que nous allons continuer de défendre nos intérêts en cherchant la désescalade, mais nous avons toujours déclaré que nous pourrions répliquer. Nous possédons la liste des produits américains que nous pourrions taxer en retour. Ce n’est cependant pas la voie que nous privilégions car, en matière commerciale, ce genre d’escalade réciproque est en général néfaste aux deux partenaires.

Enfin, je reviendrai, si vous le souhaitez, sur l’élargissement, mais je préfère laisser place à vos questions.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie, madame la secrétaire d'État.

M. André Gattolin. – La nouvelle Commission vient à peine d'être intronisée et avance déjà des objectifs quinquennaux très ambitieux, notamment en matière de lutte contre le changement climatique et d'investissements coordonnés dans le numérique et les nouvelles technologies. La présidence vient par ailleurs de publier ses propositions d'arbitrages budgétaires pour le prochain CFP 2021-2027.

Nous pouvons le dire sans ambages, c'est tout de même un peu la douche froide, et en cette saison de frimas, de grésil et de gel, ce n'est pas ce que nous pouvions espérer de mieux ! Bien entendu, il ne s'agit là que de premières propositions, et avant le sommet des 12 et 13 décembre prochains, d'autres étapes sont prévues, dont la réunion, qui se tient aujourd'hui même, du comité des représentants permanents de l'Union européenne (Coreper), pour échanger sur le contenu de ce texte, et celle, mardi prochain, du CAG.

Nous entrons à présent dans la désormais rituelle et toujours un brin mélodramatique phase du trilogue entre le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil européen avec, comme toujours, ces pénibles marchandages et ces compromis abscons obtenus en toute dernière minute. Nous savons aussi que le Conseil européen, à défaut de statuer sur quoi que ce soit de définitif à propos du prochain CFP, ne sera pas, tant s'en faut, le dernier rendez-vous sur ce sujet délicat. L'Union européenne a d'ailleurs déjà fixé comme date butoir, pour conclure ces prochaines perspectives financières, mars ou avril 2020. Un calendrier sans doute volontairement optimiste visant à masquer que, très vraisemblablement, des prolongations seront nécessaires, qui pourraient nous conduire jusqu'à l'automne prochain. Il y a là comme un sentiment de déjà vu : le long, très long et très difficile accouchement du cadre pluriannuel financier 2014-2020.

Dans le trilogue déséquilibré qui s'instaure, le Parlement européen demande systématiquement nettement plus que la Commission qui, elle, essaie, sur des bases raisonnées mais dynamiques, de produire une proposition que nous pouvons qualifier d'intéressante, avant que les États membres ne viennent à s'écharper diplomatiquement pour tenter, et généralement réussir, à réduire la facture finale. À chaque fois ou presque, nous obtenons un cadre pluriannuel à la fois singulièrement malthusien et profondément conservateur, qui tend à reproduire les grandes lignes des précédents budgets fermant en partie le banc des grandes ambitions réformatrices qui avait été annoncées.

Si nous étions cruellement réalistes, nous pourrions dire qu'il ne peut en être autrement, avec un financement du budget de l'Union qui repose très majoritairement – toujours plus et toujours davantage – sur les contributions nationales des États membres. À ce sujet, pouvez-vous nous en dire plus, madame la secrétaire d'État ? Où en sommes-nous dans le processus de création de nouvelles ressources propres, tel qu'il ressort des travaux conduits par le groupe d'experts présidé par Mario Monti, et, en particulier, de cette fameuse proposition relative à la taxe sur le CO₂ pour les produits en provenance des pays tiers ?

Dans une communication en date du 2 mai 2018, la Commission envisageait un financement du CFP à venir, 2021-2027, par de nouvelles ressources propres, à hauteur de 12 % du financement global du budget européen. Si cette mesure était instaurée, elle réduirait d'autant la facture adressée annuellement à chaque État, ce qui contribuerait à apaiser les âpres négociations budgétaires entre les États membres. Je ne suis pas certain qu'il s'agirait de ressources supplémentaires aux contributions nationales ou venant en substitution de celles-ci, sachant que le tout est plafonné à un pourcentage du RNB.

Madame la secrétaire d'État, pouvez-vous nous dire si, au-delà de la partie dépenses qu'elle vient d'annoncer, la présidence finlandaise s'est aussi penchée sur la partie recettes du CFP et, le cas échéant, si elle a fixé, la part des futures nouvelles ressources propres ?

Je reviendrai maintenant sur les propositions budgétaires de cette présidence finlandaise. Elles atteignent un niveau de 1 087 milliards d'euros, soit 47 milliards d'euros de moins que la dernière proposition. Nous sommes donc loin de la proposition de la Commission et très loin de celle, toujours un peu utopique, du Parlement européen.

Cependant, nous devons aussi noter certaines intentions positives de ces récentes propositions, notamment celle relative à la rubrique ressources naturelles et environnement, pour laquelle 10 milliards d'euros supplémentaires sont ajoutés aux 336 milliards d'euros initialement prévus en faveur du fonds de développement régional, le fameux FEDER qui atteindrait ainsi 80 milliards d'euros.

Autre bonne nouvelle, il s'agirait de profiter du retrait britannique pour en finir avec la fameuse logique des rabais sur le rabais, qui résultait du fameux chèque obtenu par le Royaume-Uni en 1984. Une bonne nouvelle, car face aux rabais sur le rabais, la France et l'Italie surcompensent les sous-compensations des autres pays. Ceci profite à la Suède, aux Pays-Bas, à l'Autriche, au Danemark et à l'Allemagne. En l'état des discussions, et étant donné le maintien, voire le rehaussement du budget de la PAC, j'ai quelques doutes sur la passivité de ces cinq pays à accepter rapidement la suppression de leur rabais sur le rabais.

Je rappellerai que la PAC a été créée en grande partie en 1962, mais a débuté dès 1957, pour faire adhérer la France à l'Union européenne, après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED). Par ailleurs, au moment du rabais britannique, la principale argumentation avancée par le Royaume-Uni, était que les autres États membres participaient beaucoup trop au financement d'une politique dont la France est le principal bénéficiaire. Le rabais sur le rabais s'est construit exactement sur la même logique : les pays concernés contestaient l'importance et la nature de la PAC, réclamant sa réforme. Je ne suis donc pas certain qu'un budget de la PAC légèrement rehaussé et une suppression du rabais sur le rabais puissent tenir longtemps dans les discussions à venir.

La diminution du FEDef est inquiétante, tout comme les coupes claires dans le budget de la politique spatiale européenne, à laquelle nous sommes très attachés, qui est amputée *a priori* de 1,7 milliard d'euros, soit 12 % du budget

initialement prévu. Madame la secrétaire d'État, nous vous saurions gré si vous pouviez nous donner des éléments sur la manière dont vous espérez remettre ce cadre financier pluriannuel sur de meilleurs rails.

M. Olivier Cadic. – Le Conseil européen de la semaine prochaine sera chargé, les sujets importants ne manquant pas. Je vous remercie des éclaircissements et des précisions que vous nous avez déjà donnés.

Je reviendrai sur trois points : le déploiement de la 5G, la réciprocité en matière commerciale et le droit des citoyens européens au Royaume-Uni.

Notre nouveau commissaire européen, Thierry Breton, a déclaré il y a quelques jours qu'il était indispensable que l'Europe retrouve l'intégralité de sa souveraineté technologique, y compris dans les technologies clés que sont la 5G, l'intelligence artificielle, les supercalculateurs et tout ce qui fondera notre économie de demain.

Hier, réunis à Bruxelles, les ministres européens chargés des télécommunications sont convenus de prendre en considération le régime politique dans lequel évoluent les fournisseurs originaires de pays tiers, afin d'atténuer les risques sur la sécurité liée au développement de la 5G en Europe. Même s'ils n'ont évidemment désigné aucun pays dans leur déclaration, chacun comprend que ces ministres des 28 pays membres pointent les activités du géant chinois des télécoms, Huawei, concurrent de nos deux équipementiers européens dans le domaine, à savoir le suédois Ericsson et le finlandais Nokia, qui a racheté le franco-américain Alcatel-Lucent.

Les États-Unis ont exclu le fournisseur Huawei du déploiement de la technologie 5G sur leur sol, invoquant des risques d'espionnage pour le compte de Pékin et de sabotage des réseaux occidentaux. La prise de position des ministres européens a le mérite de la clarté : sans souveraineté numérique, c'est notre souveraineté dans tous les autres domaines qui est menacée. Des mesures vont-elles être adoptées à l'issue du Conseil, pour garantir le déploiement de la 5G en Europe, exclusivement au travers de nos deux équipementiers européens, Ericsson et Nokia ?

Par ailleurs, les États-Unis viennent de déclarer qu'ils imposeraient aux produits français des droits de douane supplémentaires, pouvant aller jusqu'à 100 %, si nous maintenons notre projet de taxe sur les géants du numérique. Les importateurs de vins français sont catastrophés face à cette perspective. Ce sujet sera-t-il traité par le Conseil européen ?

L'Europe a le poids nécessaire pour parler d'égal à égal avec Washington, comme avec Pékin. Margrethe Vestager a déjà agi, avec succès, contre les excès des firmes du numérique, et aujourd'hui Thierry Breton les met une nouvelle fois en garde : le non-respect des règles européennes, notamment en matière de concurrence, les expose à des sanctions. Et d'ajouter : « Nous sommes pour la concurrence, mais pour le respect des règles et la réciprocité. » La réciprocité est le maître mot, car si nous sommes favorables à un espace numérique libre, il ne

doit pas se faire sans règle. L'Union européenne est bâtie sur des normes, et nous devons les faire respecter.

En cas de dissensions trop grandes, les tentations seraient fortes de nous retrancher derrière des barrières, limitant l'ouverture de nos espaces numériques. Malheureusement, nous constatons à ce propos que des risques de fragmentation de l'espace numérique émergent déjà de manière croissante, à rebours de notre idéal d'un réseau ouvert. Ainsi, la Chine, l'Iran et la Turquie ont, par exemple, bloqué l'accès aux grands réseaux sociaux, tandis que la Corée du Nord et Cuba ont développé des intranets locaux, distincts du réseau mondial. La Russie souhaite, quant à elle, se doter d'un réseau capable de fonctionner en autonomie complète, après avoir déjà contraint les entreprises traitant les données de ses citoyens à les stocker sur le territoire national.

Dans cet environnement de plus en plus fracturé, l'Union européenne devrait faire figure d'exemple et proposer un espace digital unifié, respectueux des libertés publiques et moteur de la croissance économique. Que va faire l'Union européenne pour promouvoir ses principes ?

Dans le même registre, nous avons assisté au récent blocage des réseaux de communication iraniens pour couvrir une répression féroce lors des manifestations populaires. Alors que le Conseil européen doit aborder les relations extérieures de l'Union, cette question va-t-elle être soulevée ? Quelles conséquences cela aura-t-il sur le soutien européen à l'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien ? Numérique, souveraineté, sécurité, tout est lié.

Nous ne devons pas, par ailleurs, oublier la question des droits de l'Homme. Pour rester dans le thème des relations internationales, j'aborderai la question lancinante des Ouïghours. Je reviens des Nations unies où l'ambassadeur chinois m'a affirmé que la politique d'enfermement des populations menée par Pékin, au motif que celles-ci sont de religion musulmane, avait pour unique but la lutte contre le terrorisme. Le régime chinois s'enorgueillit officiellement de ne plus avoir subi d'attentat terroriste depuis lors.

Nous sommes nous-mêmes confrontés à une menace terroriste très forte, comme les événements de London Bridge et de La Haye sont venus nous le rappeler, la semaine dernière. Fort heureusement, l'Union européenne n'envisage pas d'employer les mêmes dispositifs liberticides et contraires aux droits de l'Homme.

Madame la secrétaire d'État, l'Europe va-t-elle prendre les mêmes mesures de pression commerciale à l'égard de la Chine, du fait de son non-respect des droits de l'Homme, que ce qu'elle envisage actuellement à l'endroit du Cambodge qui ne respecte pas un certain nombre de principes démocratiques par ses élections ?

S'agissant du respect des droits fondamentaux, la question se pose également au sein de l'Union européenne, en particulier au Royaume-Uni, qui fait toujours partie de l'Union. Le feuilleton du Brexit entre dans sa troisième saison, après deux reports de sortie. Lors de la campagne de 2016, les partisans du Brexit

s'étaient engagés, après la sortie de l'Union, à garantir aux Européens du Royaume-Uni l'obtention automatique d'un permis de résident permanent. Le Gouvernement britannique a rompu cette promesse. Il a créé un titre de séjour baptisé *Settled Status*, avec une procédure d'obtention qui se révèle sans automaticité d'attribution. Actuellement, un demi-million de personnes sont toujours dans l'attente, à la suite de leur demande.

Divers témoignages me sont remontés, selon lesquels des propriétaires, des employeurs, voire des directeurs d'école, auraient demandé à des Européens de justifier de leur *Settled Status*, comme s'il s'agissait d'un sésame. Serait-il possible d'envisager, durant le Conseil européen, de rappeler au gouvernement britannique que toute discrimination à l'égard des Européens est illégale, tant que le Royaume-Uni fait partie de l'Union ? Ensuite, les droits des Européens devront être garantis.

Par ailleurs, en cas d'octroi du *settled status*, cela se matérialise par un simple courriel contenant la mention « cela n'est pas une preuve », avec un lien vers le site internet du Home Office. De ce fait, les Européens ne disposent d'aucun document physique pour justifier de leur statut leur permettant de demeurer sur le sol britannique. Le Conseil européen va-t-il exiger des Britanniques une matérialisation de leurs droits acquis à travers le *Settled Status* ?

M. Cyril Pellevat. – Madame la secrétaire d'État, par un hasard du calendrier, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne entameront leur prochaine réunion au moment même où se tiendront, au Royaume-Uni, des élections générales anticipées. Si l'expérience récente nous a appris qu'il fallait se garder de tout pronostic au sujet du Brexit, espérons néanmoins que cette nouvelle étape permettra d'apporter un peu de clarté et de visibilité à un processus qui en manque cruellement, et qu'elle contribuera à clore, enfin, le chapitre du divorce pour ouvrir celui de la relation essentielle qui nous reste à construire pour l'avenir.

C'est également d'avenir qu'il sera question au travers des deux principaux points à l'ordre du jour du prochain Conseil, à savoir l'ambition climatique de l'Europe à l'horizon 2050 et son budget pluriannuel 2021-2027.

Concernant le climat, la Commission européenne dresse un tableau préoccupant de la situation. Elle estime qu'aucun État membre n'a présenté à ce jour de plan national permettant d'atteindre les objectifs climatiques fixés et que ces mêmes objectifs européens ne seront pas suffisants pour réaliser ceux de l'Accord de Paris. En conséquence, elle suggère, comme cela a été confirmé par la proposition de *Green Deal* d'Ursula von der Leyen, de réviser à la hausse les engagements climatiques de l'Union européenne, en portant de 40 à 55 % la cible de réduction des émissions d'ici à 2030, et en remplaçant la réduction de 80 % d'ici à 2050 par un objectif de neutralité carbone.

En juin dernier, le Conseil n'était pas parvenu à s'accorder sur de telles orientations. En effet, même s'il existe aujourd'hui un quasi-consensus entre États membres sur ces questions, certains d'entre eux, notamment la Pologne, toujours très dépendante du charbon, font valoir leurs réticences. Ils affirment ainsi, non sans raison, que la transition écologique leur coûtera plus cher qu'aux pays qui, comme la

France, grâce à son parc nucléaire, bénéficient d'un mix énergétique moins émetteur de carbone.

Quoi qu'il en soit, le débat met en exergue une évidence : les coûts générés par l'accélération de la transition climatique sont extrêmement élevés et sont appelés à concerner un nombre croissant d'acteurs. Pour qu'elle puisse être acceptée et menée à bien, cette transition devra donc être durable, non seulement au niveau écologique, mais aussi au niveau économique et social.

Le déploiement de mesures compensatoires pour ceux qui seront le plus durement affectés par les mutations semble ainsi inévitable. À ce titre, Ursula von der Leyen a proposé la création d'un fonds pour une transition juste, destiné à soutenir les régions, les entreprises et les travailleurs les plus affectés par les coûts économiques de la transition écologique et les reconversions qu'elle implique.

Madame la secrétaire d'État, pouvez-vous nous indiquer si ce fonds a d'ores et déjà été intégré à la boîte de négociation du prochain cadre financier pluriannuel ? Le cas échéant, pouvez-vous nous préciser les montants, voire les modalités d'utilisation, envisagés à ce stade ?

L'Europe devra, en outre, s'attacher à faire de la transition écologique un levier de création d'emplois et de valeur ajoutée. Comme dans le secteur numérique, une course de vitesse est engagée au niveau mondial pour dominer les nouvelles technologies bas carbone et les marchés qui en découlent. Pour ne pas se faire distancer par la concurrence internationale, l'Europe doit impérativement se doter d'une véritable stratégie industrielle autour de ces technologies. Celle-ci devra tout particulièrement mettre l'accent sur un financement accru de l'innovation et de son déploiement industriel, sur la structuration de filières compétitives, sur le développement des compétences dans les secteurs clés et sur des coopérations industrielles plus approfondies.

Parallèlement, l'Union européenne devra veiller à ne pas devenir une île décarbonée au milieu d'un monde qui, lui, n'évoluerait pas. Ce ne serait cohérent ni économiquement ni écologiquement. L'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Europe contribuerait à éviter un tel écueil, en créant des conditions de concurrence plus équitables dans les échanges internationaux, et en décourageant les fuites de carbone, notamment *via* des délocalisations vers les pays moins exigeants en matière climatique.

De même, il est essentiel qu'aucun nouvel accord commercial ne soit conclu s'il ne contient pas de clause contraignante d'alignement des politiques menées par nos partenaires sur les objectifs de l'Accord de Paris. Des évolutions de ce type sont une condition essentielle pour accélérer la transition écologique, sans pour autant exposer l'Europe à de nouvelles vulnérabilités économiques.

Concernant le cadre financier pluriannuel, dont nous avons eu l'occasion de débattre récemment avec l'examen de la contribution française au budget européen, la présidence finlandaise devrait présenter au Conseil une nouvelle boîte de négociation chiffrée. Toutefois, la conclusion d'un accord entre les États

membres, dont les positions restent assez éloignées, est envisagée non plus pour le Conseil européen de la semaine prochaine, mais plutôt pour celui du mois de mars.

Madame la secrétaire d'État, au vu des dernières discussions entre les capitales, pensez-vous que cette nouvelle échéance pourra être tenue ? Qu'en est-il, par ailleurs, du principal point d'achoppement des négociations, à savoir le plafond global des dépenses autorisées par le CFP ?

Nous savons que la Commission a proposé de fixer celui-ci à 1,1 % du RNB de l'Union européenne et que le Parlement européen souhaiterait le porter à 1,3 %, mais aussi que plusieurs contributeurs nets, plus affectés que les autres par les conséquences budgétaires du Brexit, veulent le limiter à 1 %. La présidence finlandaise du Conseil aurait, quant à elle, axé ses travaux sur une fourchette comprise entre 1,03 et 1,08 % du RNB. Pouvez-vous nous confirmer la réalité de ces chiffres ?

Ceux-ci sont en effet particulièrement importants, car ils détermineront tant la capacité de l'Union européenne à faire face aux implications financières du retrait britannique, que sa volonté de financer des investissements d'avenir et des nouvelles priorités politiques, tout en préservant les dotations des politiques traditionnelles qui ont constitué le cœur de la construction européenne, et notamment le budget de la PAC, dont le maintien est pour notre groupe fondamental.

Face à l'ampleur des défis auxquels l'Europe est aujourd'hui collectivement confrontée et auxquels elle est sommée d'apporter des solutions, le manque d'ambition budgétaire ne serait assurément pas une réponse satisfaisante.

Enfin, pourriez-vous nous dresser un état des lieux des discussions concernant les autres points d'importance du CFP, en particulier la création de nouvelles ressources propres, la suppression des rabais budgétaires ou encore les diverses conditionnalités envisagées pour le versement des fonds européens ?

En conclusion, j'insisterai sur l'urgence d'accélérer les discussions sur le CFP. Le temps presse car, comme nous l'avons constaté lors de la précédente programmation budgétaire, tout retard pris dans la négociation compromet la mise en œuvre en temps voulu des politiques communautaires, ce qui se traduit par des difficultés supplémentaires pour les bénéficiaires des fonds européens sur le terrain.

Lors des dernières élections européennes, les citoyens ont exprimé des attentes fortes à l'égard de l'Union européenne : les chefs d'État et de gouvernement doivent en tenir compte, prendre leurs responsabilités et cesser d'ajourner leurs décisions pour donner rapidement à l'Europe des perspectives d'action claires pour les années à venir.

Mme Mireille Jouve. – La nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a décidé de relever le défi du changement climatique pour le vieux continent, de faire du *Green Deal* une priorité, un dossier qui occupera largement le prochain Conseil européen.

Compte tenu de l'urgence climatique qu'illustrent sans doute les dramatiques intempéries ayant récemment frappé le sud-est de notre pays, comment ne pas souscrire pleinement à cette ambition ? En effet, malgré l'agrégation des contributions nationales de 2015, décidées dans le cadre de la COP 21, la trajectoire du réchauffement reste au-delà des limites du soutenable pour les générations qui nous succéderont. Aussi, mon groupe sera attentif aux nouvelles propositions qui devraient être dévoilées dans quelques jours devant le Parlement européen, et que le prochain Conseil européen pourrait intégrer dans ses orientations.

L'Europe a pris des engagements qui ne sont plus discutables. Que ce soit dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, du protocole de Kyoto ou de l'Accord de Paris, tous convergent vers un horizon délesté de gaz à effet de serre avec une diminution de 50 %, voire 55 %, d'ici à 2030, par rapport au niveau de 1990, et à une neutralité carbone pour 2050.

La marche est haute. Il existe cependant un consensus au sein de l'Union européenne pour la gravir ensemble, si je mets de côté le cas de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque, encore réticents. Je n'oublie pas non plus la principale difficulté qui nous vient du retrait des États-Unis et de l'obstruction aux négociations pratiquée par l'Arabie Saoudite, la Russie ou encore le Brésil. Nous pouvons, en revanche, nous réjouir de la décision chinoise d'introduire un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

En attendant que ces grands pays retrouvent la raison, en espérant qu'ils y parviennent, l'Union européenne doit continuer à montrer la voie d'une transition écologique équitable et juste, comme l'a souligné le Conseil européen des 17 et 18 octobre derniers. À cet égard, sans préjuger des nouvelles mesures envisagées par la Commission, mon groupe tenait à attirer l'attention sur la nécessité de mettre en œuvre une politique plus intégrée. Car si les objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique sont communs, les moyens instaurés à l'échelle nationale de chacun des États membres pour y parvenir ne sont pas suffisamment harmonisés, en particulier sur le plan fiscal.

Je pense, par exemple, à la politique de subventions aux énergies fossiles qui diffère d'un pays à un autre. Si l'Union européenne progresse rapidement dans l'édification des normes, la convergence fiscale demeure, au-delà de la question environnementale, un chantier toujours à approfondir. Quoi qu'il en soit, compte tenu des engagements à prendre pour répondre au défi climatique, la Commission a accepté d'y consacrer 21 % du budget de l'Union européenne pour 2020, soit une rallonge de 500 millions d'euros. J'y vois là un signe encourageant, et équilibré par rapport à la demande supérieure des députés européens.

La facture de l'urgence climatique me conduit à aborder le second point de l'agenda du prochain Conseil européen, le cadre financier pluriannuel 2021-2027. À ce stade des négociations, la question des contributions budgétaires, en pourcentage du RNB, fait débat. Il est certain que le Brexit impose une augmentation de cette contribution pour la fixer à 1,07 % du RNB des pays membres. Quelle est la position de la France en la matière ?

Quelles sont par ailleurs, madame la secrétaire d'État, les ressources propres que vous souhaitez éventuellement voir encouragées ? Le RDSE, vous le savez, est attentif à l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés et à la taxe sur les services numériques. En tout état de cause, un effort, à la fois sur les contributions nationales et les ressources propres, sera nécessaire si nous souhaitons conserver aux politiques traditionnelles leur dynamique, tout en déployant des réponses aux nouveaux défis.

S'agissant d'ailleurs des nouveaux enjeux pour l'Europe, je dirai quelques mots de la politique de défense européenne, au regard de l'actualité tragique qui a endeuillé la communauté militaire et bouleversé un grand nombre de nos concitoyens. Le drame intervenu le 25 novembre dernier au Mali a suscité un débat sur la solitude de la France en opérations extérieures. Il faut reconnaître qu'au sein de l'opération Barkhane, si plusieurs pays de l'Union européenne nous apportent un soutien logistique, les opérations de combat incombent en priorité aux forces françaises. Aussi, je salue les efforts du Gouvernement pour obtenir le déploiement d'un groupe de forces spéciales européennes, la task force Takuba, avec notamment la participation de la Belgique, la République tchèque et l'Estonie.

Je soulignerai également que, depuis 2016, l'Union européenne de la défense a accru l'interopérabilité entre les forces armées des 28 États membres. Il existe donc une vraie volonté d'agir ensemble, qui va au-delà de la seule coopération industrielle. Cependant, il me semble urgent de forcer les décisions à la hauteur des besoins en matière de défense. Est-il en effet acceptable que la France mobilise davantage ses militaires et supporte le coût d'un combat contre la menace terroriste, lequel profite à l'ensemble des Européens ?

Je rappellerai enfin que l'Europe de la paix est un bien commun, tout comme la solidarité doit être une valeur à partager par tous.

M. Jean-Yves Leconte. – Il est difficile de se prononcer sur le budget européen pour les prochaines années, sans connaître ce qui se passera avec le Brexit. En revanche, concernant le *Green Deal*, nous pouvons exprimer un certain nombre d'inquiétudes ou de volontés. Nous avons compris que la Commission présentera son *Green Deal* le 11 décembre prochain, il sera donc trop tôt pour que le Conseil européen se prononce sur le sujet. Nous attendons néanmoins que soit clairement définie une stratégie pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et améliorer les objectifs d'émission carbone, à échéance de 2030.

Actuellement, l'engagement de l'Union européenne est de réduire les émissions de 40 %, mais l'idée est de parvenir à 50 % sans externaliser nos émissions par des importations. Il convient également, en prévision de la COP 26 de Glasgow, d'affirmer de nouveaux engagements forts à l'égard de l'Union européenne pour entraîner l'ensemble de nos partenaires. Pour réaliser tous ces efforts, il est impossible de dégager les investissements nécessaires, sans faire exceptions, pour les investissements verts, à la règle des 3 % du PIB de déficit public des États membres.

Si nous évoquons la question des investissements verts, nous devons également évoquer le règlement Taxonomie, qui est actuellement envisagé, et qu'il serait indispensable d'intégrer à nos accords de libre-échange, pour justement faire en sorte que ceux-ci soient le plus vertueux possible, et ne pas oublier que la force de notre économie et la puissance commerciale de l'Union européenne peuvent avoir un véritable effet d'entraînement.

Concernant le cadre financier pluriannuel, les propositions de la Finlande sont très décevantes, en particulier celles relatives au FEDef et à la ligne budgétaire spécifique pour la zone euro. Je partage les propos qui ont été tenus sur le manque de ressources propres et les évolutions négatives du cadre financier pluriannuel. Cela est très préoccupant pour la robustesse de l'Union, mais aussi pour la définition de politiques vraiment communes. Car à chaque fois que nous renégocions le CFP, chaque État veut imposer ses politiques et, ainsi, n'œuvre pas au bénéfice de l'intérêt général. C'est aussi la raison pour laquelle il est permis de douter que nous arrivions à financer l'ensemble des politiques de l'Union européenne.

Lorsque nous parlons du cadre financier pluriannuel, certains évoquent l'évaluation de l'État de droit pour conditionner un certain nombre de fonds à la manière dont celui-ci est respecté dans les différents pays. Sur ce sujet, j'aurai deux questions.

D'abord, comment allez-vous faire vivre cela dans la négociation ? Il a été question d'inciter les États membres, notamment la Hongrie et la Pologne, à participer à la coopération renforcée du parquet européen. Si nous souhaitons évaluer l'État de droit, des critères objectifs doivent être définis.

Ensuite, la position de l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur le mandat d'arrêt européen concernant la France pose une question relative aux exigences requises du parquet en France pour l'émission d'un mandat d'arrêt européen. Qu'allons-nous faire, madame la secrétaire d'État ? Ne conviendrait-il pas de mettre en œuvre la réforme constitutionnelle déjà votée, qui renforce l'indépendance du parquet, afin de ne pas modifier les modalités d'émission d'un mandat d'arrêt européen en France ?

S'agissant des fonds versés, en particulier, à nos voisins, dans le cadre de la gestion des flux migratoires, il est indispensable d'établir un contrôle complet de l'usage de ces fonds, qui puisse être réalisé, à la fois, par le Parlement européen et par les ONG présentes dans les pays qui perçoivent ces fonds.

Concernant le Parlement européen, les équilibres politiques sont aujourd'hui différents et plus compliqués – certains automatismes ont disparu – que lorsque le Parti populaire européen et le Parti socialiste européen faisaient bloc. Nous devons être clairs dans nos objectifs et, probablement, ne pas oublier que si nous n'arrivons pas à redonner aux Européens la volonté d'être solidaires, la prochaine période européenne sera perdue.

Or, pour raviver cette solidarité, il convient de faire revivre les critères, non pas de Maastricht, mais de Copenhague, et être fermes sur notre volonté de

donner à l'Union européenne une place majeure face aux États-Unis et à la Chine, qui ne peuvent faire la norme sur la planète.

Pour conclure, j'évoquerai ma préoccupation relative à la politique française à l'égard de l'élargissement de l'Union européenne. Alors que nous venons de fêter les trente ans de lutte des peuples de l'Est pour leur liberté et leur indépendance, le Président de la République a, d'une part, remis en cause l'OTAN dans sa forme actuelle, et ce dans des termes très violents et, d'autre part, posé un veto à l'ouverture de négociations avec la Macédoine du Nord et l'Albanie. Ces deux incidents ne sont pas appropriés, et la position que la France a exprimée par le non-papier qui a circulé après ne clarifie pas les choses. En effet, non seulement il est faible sur le fond, mais il n'a pas été soumis à temps pour avoir l'avis du candidat pressenti pour tenir le rôle de commissaire à l'élargissement. Il y a une bonne dose d'irréalisme à penser que nous pouvons parvenir au terme d'une négociation d'adhésion si son objectif peut être remis en cause jusqu'au dernier moment au nom de la réversibilité. Je pense en particulier à tous les efforts qui doivent être réalisés en matière d'appels d'offres et de soutien à certains secteurs, qui sont parfois très difficiles à mettre en œuvre pour les pays candidats, et qui ne peuvent pas l'être s'il n'existe pas une date d'adhésion arrêtée. Ce sont les raisons pour lesquelles nous sommes relativement inquiets.

De même, il nous semble que, pour continuer à construire l'Europe dans le même esprit qu'à sa création, il faut parfois accepter d'avoir un peu tort ensemble plutôt que d'essayer d'avoir raison tout seul. Un esprit dont le Président de la République n'a pas fait preuve ces derniers temps. De sorte que, quels que soient les projets qu'il souhaite développer, sa méthode pourrait les tuer s'il persiste dans cette voie.

M. Joël Guerriau. – Le prochain Conseil européen va ouvrir une nouvelle ère, et la Commission européenne est enfin en fonction depuis dimanche dernier. Nous tenons à saluer le choix du commissaire Thierry Breton, et l'importance du portefeuille qui lui a été confié.

Ce sera également le premier Conseil européen du nouveau président, Charles Michel, qui a exprimé le souhait de montrer la valeur ajoutée de l'Europe, ce qui est en soi un signe positif, mais aussi très ambitieux. L'Union européenne a une réelle valeur ajoutée, nous le savons, mais elle a beaucoup de mal à la faire reconnaître. Ses défaillances sont bien plus souvent médiatisées que ses succès.

Mais dans un contexte de changement de dirigeants, les problématiques européennes restent les mêmes. Le Brexit, dont le spectre semble s'être éloigné, reste bien présent, ses conséquences réelles et sa mise en œuvre sont simplement reportées aux élections du 12 décembre prochain et à la nouvelle date butoir de février 2020. Espérons que cela ne bloque pas nos discussions en cours sur notre avenir commun, et que les 27 puissent s'unir.

L'ordre du jour n'évolue pas beaucoup. Bien sûr, le cadre financier pluriannuel est central. La présidence finlandaise vient de communiquer le périmètre de la négociation et a dévoilé quelques chiffres. Le pourcentage du revenu national

brut de l'Union européenne proposé est de 1,07 %, ce qui constitue un point de friction. Nous déplorons la baisse importante des budgets de la politique de cohésion, de 12 %, et de la politique agricole commune, de 13 %.

Concernant l'agriculture, son budget représenterait un tiers du budget global, à savoir quelque 346 milliards d'euros. Au mois de novembre dernier, notre ministre de l'agriculture a expliqué vouloir atteindre le montant de 390 milliards d'euros ; il manque donc 40 milliards d'euros. La promesse de Didier Guillaume sera-t-elle tenue ?

En octobre, les parlementaires français et les députés français au Parlement européen ont affirmé la nécessité de préserver le budget de la PAC en euros constants. L'agriculture européenne est en crise. Pouvez-vous nous assurer, madame la secrétaire d'État, que votre objectif reste le même et que la volonté de garder un budget de la PAC à la hauteur de nos besoins et de nos ambitions sera votre leitmotiv durant les négociations ?

Alors que la COP 25 s'est ouverte à Madrid cette semaine, cela n'est pas qu'un geste fort. C'est aussi un symbole. L'Union européenne envisage une stratégie de long terme dans le domaine climatique, avec, notamment, la neutralité carbone à l'horizon de 2050. Cela n'est pourtant pas souhaité par tous les États membres, et l'Union européenne doit également se mettre d'accord pour le début de l'année prochaine sur une communication concernant la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Tous les secteurs devront être impliqués et actifs afin d'atteindre cet objectif. Il ne faut pas oublier que la transition est également source d'emplois et de développement nécessaires à nos territoires.

Pour que cette transition soit efficace, juste et équitable, elle doit passer aussi, surtout en France, par le secteur agricole. Les distorsions de concurrence intra et extra-européennes pénalisent nos agriculteurs. Des pays comme la Chine et la Russie n'ont pas les mêmes règles ni les mêmes coûts de production des produits agricoles. Pire encore, cela est vrai à l'intérieur de l'Union européenne avec des pays comme la Bulgarie ou la Pologne. Notre secteur agricole est à la pointe dans de nombreux domaines. Il doit rester compétitif. Nous devons impérativement relever le défi d'une réglementation plus coordonnée au sein de l'Union européenne. Il y va de la crédibilité de l'Europe. Nous devons favoriser une alimentation basée sur des produits de proximité, afin de réduire les gaz à effet de serre provenant du transport des marchandises, du conditionnement des aliments et du traitement des déchets.

D'autres sujets européens sont venus sur le devant de la scène ces dernières semaines. Je veux parler de la question de l'élargissement. La proposition de réforme du processus faite par la France est intéressante et nécessaire. Nous souhaitons que les discussions soient productives et réalistes. Nous espérons que des réponses substantielles seront apportées à la Macédoine du Nord et à l'Albanie, dont nous devons saluer les efforts lors du sommet de Zagreb en mai prochain.

L'OTAN a dépassé l'âge de la retraite en fêtant ses 70 ans d'existence dans un contexte de crise. L'opération militaire de la Turquie dans le nord de la Syrie et l'achat de matériel russe par ce même État sont en contradiction flagrante

avec la stratégie de l'OTAN. Cependant, l'OTAN ne réagit pas. Madame la secrétaire d'État, à quand une véritable stratégie de la défense et de la sécurité européenne alliée à une industrie de défense commune ? L'Union européenne est à la croisée des chemins. Elle amorce une nouvelle ère institutionnelle, budgétaire et politique. Elle doit faire face à des problématiques nouvelles considérables. Nous devons l'aider à aller dans le bon sens, dans l'intérêt de nos concitoyens.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Nous continuerons à faire des ressources propres une priorité, car nous savons que c'est là que nous pouvons trouver un accord politique. C'est également important pour le futur de l'Union européenne et la répartition des compétences entre l'échelon national et l'échelon européen. Je pense que les ressources propres représentent un enjeu politique majeur et qu'elles sont la clé d'un accord sur le CFP.

Le mécanisme d'inclusion carbone aux frontières n'est pas une taxe. Une taxe ne serait pas admise par l'OMC : ce serait du protectionnisme et nous serions condamnés. Ce que nous souhaitons faire, c'est rendre effective l'application du marché ETS. Il s'agit des quotas carbone applicables à certains biens importés.

Ce mécanisme pourrait s'appliquer rapidement et efficacement, en particulier aux biens dont nous sommes certains du volume de CO₂ émis pour leur production, c'est-à-dire aux biens dits basiques, acier, aluminium, ciment, papier, verre. Aujourd'hui, toutes les usines de production de ce type de biens sont cartographiées et connues. Nous connaissons exactement leur performance énergétique et le taux de CO₂ qu'elles produisent.

Cette mesure est vertueuse car elle intègre, dans le prix, celui de notre tonne de carbone en Europe. Beaucoup d'experts techniques sont actuellement en train de calibrer le projet. Cela pourrait fonctionner d'autant mieux avec un prix plancher du CO₂ en Europe – c'est là une autre négociation à mener. Beaucoup de *think tanks* étudient le sujet. Pascal Lamy, grand connaisseur de l'OMC, travaille notamment à ce que ce projet soit non pas un mécanisme protectionniste, mais vraiment un mécanisme de correction.

Concernant l'agriculture, je ne referai pas mon plaidoyer familial sur mes origines agricoles, mais je suis convaincue d'une chose : ceux qui vous disent que l'on peut faire du développement rural en donnant la priorité au deuxième pilier, et donc sans mettre d'argent dans le premier pilier, n'ont jamais vu une zone rurale ! Cela reviendrait à faire de l'agriculture sans agriculteurs. Certes, les agriculteurs sont peu nombreux, mais les champs et les forêts exploitées représentent 80 % de notre territoire. Que l'on ne vienne donc pas me dire que donner 0,3 % de notre PIB à ceux qui s'occupent de 80 % de notre espace coûte cher !

Bien sûr, les 10 milliards d'euros consentis représentent une victoire. Il ne faut donc pas porter un regard négatif sur les choix de la présidence finlandaise.

Nous devons parvenir à rééquilibrer les premier et deuxième piliers. Nous avons des flexibilités nationales et nous devons voir ce que nous pouvons faire au niveau européen.

La promesse de Didier Guillaume de conserver notre enveloppe pourra être tenue dans le cadre proposé. La PAC que nous voulons pour demain ne peut pas être identique à celle d'aujourd'hui. En effet, nous avons trop d'agriculteurs en situation de détresse économique pour maintenir le système. Nous souhaiterions donc disposer du même budget mais pour faire de l'aide à l'investissement. Les agriculteurs veulent des revenus stables. Leur métier est exposé aux risques climatiques, aux risques des marchés et aux risques de production. Lorsque ces trois risques se cumulent, cela crée un choc majeur sur les revenus.

Ce que nous faisons avec la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (Égalim), avec le bio et la montée en gamme convient à l'agriculture vivrière de proximité. Mais il faut une stratégie différente pour l'agriculture de grandes plaines, l'agriculture céréalière, l'agriculture d'exportation. Nous devons permettre à ces agriculteurs d'avoir les capacités d'investissement suffisantes pour trouver des sources de revenus stables. Certains feront de la méthanisation, de l'élevage ; d'autres créeront des activités complémentaires. Ils pourront ainsi vivre de leur métier, avec un socle de revenus, et faire face aux mauvaises années, quand les prix de marché sont bas, quand les aléas climatiques sont importants ou que les graines n'ont pas germé.

Je défends la PAC non par corporatisme, syndicalisme ou conservatisme, mais parce qu'il y va de la souveraineté alimentaire et de la souveraineté territoriale. Aucun pays au monde ne laisserait 80 % de son espace devenir une friche. Je défends la PAC, car je connais des agriculteurs de mon âge qui s'installent, qui reprennent des fermes, qui investissent, qui innovent, qui sont prêts à faire beaucoup de choses différemment. Si nous ne leur en donnons pas les moyens, nous les mettons face à un mur d'incompréhension, face à des injonctions contradictoires.

Nous devons construire une PAC d'investissement de nature à créer des revenus. Envoyer un chèque de 450 euros par mois en leur disant « Débrouillez-vous » ne rendrait service ni à l'agriculture ni aux agriculteurs.

Vous m'avez interrogée sur le FEDef. Il nous manque 7 milliards d'euros. Il y a un paramètre technique dans la construction du budget qui, aujourd'hui, ne nous convient pas : c'est le déflateur. Ce budget est en effet construit comme s'il y avait 2 % d'inflation. Si tel était le cas, Mme Lagarde et M. Draghi pourraient être sereins, car ils n'auraient plus rien à faire ! Les objectifs seraient atteints. C'est malhonnête de construire un budget européen avec 2 % d'inflation dans le monde d'aujourd'hui, alors que les économistes de marché prédisent plutôt 1,7 %, voire 1,8 %, maximum. La correction du déflateur que nous proposons conduit à extraire 14 milliards du budget qui pourraient être réalloués à de nouvelles politiques. Nous pourrions alors financer les projets du FEDef, de l'espace, des pays et territoires d'outre-mer.

Nous sommes au lendemain de la signature entre les États membres d'un accord de financement à hauteur de 14 milliards d'euros de l'Agence spatiale européenne. Il ne serait pas logique de couper en parallèle les financements de l'Union européenne au moment où, bilatéralement, les États membres s'engagent.

Concernant la 5G, le but n'est pas de faire de l'europpéen pour faire de l'europpéen. Il y a deux sujets. D'abord, les enjeux commerciaux : lorsque les grands acteurs des télécoms en France achètent des antennes pour des usages classiques, cela favorise l'activité économique. Les communications stratégiques sont un autre sujet. Le Président de la République l'a souligné, nous devons avoir la maîtrise de ces équipements lorsqu'ils sont liés à un usage souverain. L'investissement dans ce domaine est nécessaire pour maîtriser les cœurs de réseaux et créer des alternatives. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale et le Sénat ont eu à se prononcer. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) peut avoir des critères très élevés qui ne pourront pas être remplis par des équipementiers étrangers dans certains cas, dès lors que notre souveraineté peut être mise en danger. La 5G est devenue un sujet symbolique. Je me méfie beaucoup de la politique quand on est dans le signal et dans le symbole. On peut symboliquement prendre une excellente décision, mais qui n'a aucun sens dans la réalité. Nous devons établir des principes que nous pouvons tenir et être plus pragmatiques dans certains cas.

Vous avez parlé de la réciprocité en matière commerciale et des droits de l'Homme en Iran. Sur ce sujet particulier, l'Union européenne dispose d'un cadre de sanctions très spécifique, lesquelles sont en train d'être révisées. Hier, à l'Assemblée nationale, j'ai condamné la répression des manifestations en Iran. Le respect des droits de l'Homme est une question primordiale : on ne tire pas à balles réelles sur les manifestants. Nous intégrons aussi des clauses climatiques et environnementales dans les accords commerciaux.

Sur les droits des citoyens britanniques, il ne peut y avoir de discrimination avant la sortie. Tant qu'il n'y a pas eu de sortie, il n'y a pas de sortie ! Pour la suite, la protection des droits et donc la confiance dans le système et sa stabilité sont importantes. Christophe Castaner a d'ailleurs interrogé son homologue lorsqu'elle est venue à Paris il y a quelques semaines sur ces sujets. Notre vigilance est absolue.

J'ai été interrogée sur le calendrier du CFP. Je crois que Charles Michel aimerait avoir conclu d'ici au mois de mars 2020. Sur ce sujet, nous avons besoin d'un accord en amont afin que les acteurs de terrain ne soient pas pris de court et que les accords de partenariat puissent s'organiser. Nous avons un intérêt collectif à une signature rapide.

Sur le climat, la palette d'actions a trait au budget, mais aussi au verdissement de toutes les politiques. Ainsi, 10 % du budget de l'Union européenne est dédié à la lutte contre la pollution et à la préservation de la biodiversité. L'Agence européenne de l'environnement a publié aujourd'hui un état des lieux pour cette année : nous pouvons faire beaucoup mieux. La biodiversité n'est pas un sujet fantaisiste. Elle permet de maintenir en état le système agricole, et la pollinisation est essentielle.

Sur le Brexit, je ne dirai rien sur les élections : ce n'est pas mon rôle. Nous souhaitons rester dans un cadre clair. Nous voulons avoir avant le 31 janvier prochain un « oui » ou un « non » clair sur cette deuxième version de l'accord. Nous travaillons avec Michel Barnier sur cette question et réfléchissons au mandat de

négociation pour la relation future. C'est la question clé de cette affaire. Si nous ne sommes plus sur les bases de l'Union européenne, comment gérons-nous nos relations ? Comment tenons-nous la convergence des normes ? Si nous voulons zéro tarif, zéro quota, zéro *dumping*, comment faisons-nous ?

Madame Jouve, vous avez dit que nous aurons à faire un long chemin avec les pays d'Europe centrale et orientale pour trouver un accord sur le climat. C'est pour cette raison que j'étais à Prague la semaine dernière. À la veille du Conseil européen, il me semblait important que la France, qui est considérée comme l'un des pays moteurs sur ce sujet, rencontre les pays vus comme les plus réticents. Notre objectif était d'écrire ensemble nos points de convergence pour avancer. La profondeur de cette déclaration commune que nous avons écrite ensemble montre qu'il ne s'agit pas d'une position idéologique. Ces pays ont des attentes légitimes et demandent à être accompagnés pragmatiquement. En réalité, nous mélangeons tout : les investissements privés que feront volontairement les entreprises, les projets financés par l'argent public national et les soutiens européens. Des chiffres impressionnants circulent, mais on ne différencie pas les acteurs.

J'en viens au nucléaire, ce qui se cache derrière ce que l'on appelle en jargon bruxellois la « neutralité technologique ». Si l'objectif est d'arriver à la neutralité carbone en 2050, nous devons alors laisser la liberté à chaque pays de définir son mix énergétique. Nous ne pouvons pas imposer aux Polonais d'installer des éoliennes s'il n'y a pas de vent ou aux Slovaques de construire des barrages s'il n'y a pas de montagnes.

Concernant la défense, il me semble inexact de parler de solitude de la France au Sahel. Nous devons renforcer nos outils et les rendre cohérents. Les Estoniens sont au Mali. Les Britanniques sont avec nous. Les Danois participent à l'opération Barkhane. Nous avons beaucoup de partenaires. Ce ne serait pas honnête de dire que nous sommes seuls. En revanche, nous pouvons être plus nombreux, avoir des moyens mieux ciblés, travailler mieux avec les partenaires africains – c'est pour cette raison que le Président de la République avait lancé un partenariat pour la sécurité et la stabilité du Sahel.

Si nous voulons des finances privées au service de la transition climatique, la taxonomie est un bon modèle pour inciter l'épargne privée à financer des besoins de transition.

Concernant le parquet européen, j'ai rencontré il y a quelques jours Laura Kovesi, la nouvelle procureure générale. Nous avons eu un échange très intéressant : la confiance à restaurer dans l'État de droit dépend en partie de la Cour de justice de l'Union européenne, en partie de discussions politiques, dont celles que nous menons dans le cadre de l'article 7 au sein du conseil Affaires générales, et en partie des procédures judiciaires, notamment dans le cadre du parquet. L'État de droit doit reposer sur du droit.

Vous m'avez aussi interrogée sur l'indépendance du parquet en France. Effectivement, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu des arrêts sur les parquets allemands et lituaniens qui portaient sur un système reposant sur des

instructions individuelles. Cependant, il n'existe pas d'arrêt invalidant la possibilité pour un parquet soumis à des instructions générales d'émettre des mandats d'arrêt européens. C'est le régime que nous avons en France. Les questions préjudicielles en cours portent sur un système reposant sur des instructions générales. Nous devons donc attendre la fin de la procédure, mais il nous semble que notre position sur ce sujet peut être retenue. Nous avons défendu notre modèle considérant qu'il n'était pas similaire à ceux d'autres pays.

C'est une chance d'avoir un Parlement européen qui ne fonctionne plus avec une majorité « prédatée » au moment de l'élection. Cela oblige à avoir des majorités, projet par projet, sujet par sujet. Chacun, même s'il appartient à un groupe, vote en conscience plutôt que dans un cadre de coalition préétabli.

Sur l'élargissement, la proposition française vise à rendre cette procédure utile à la région. La Serbie et le Monténégro négocient depuis six et huit ans avec l'Union européenne. Le sentiment européen décline ; les influences étrangères augmentent. Aujourd'hui, nous ne sommes pas satisfaits du travail que nous faisons avec ces pays. La France est prête à ouvrir des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Il y a des enjeux migratoires, sécuritaires, industriels et d'interconnectivité. Il serait logique que ces pays rejoignent la famille européenne, selon les procédures que nous connaissons mais pas dans les mêmes conditions qu'avec la Serbie et le Monténégro. En effet, lorsque nous avons ouvert les négociations avec la Serbie, nous n'avions pas imaginé qu'elle signerait un accord d'association avec la zone eurasiennne. L'Union européenne doit faire une offre plus intéressante. Nous proposons une organisation par blocs de politiques permettant de faire des réformes plus cohérentes. La réversibilité, dans notre esprit, ne signifie pas être candidat un jour et ne plus l'être le lendemain. Cela permet, d'avancer par séquences successives avec un intérêt collectif à poursuivre les négociations. Nous verrons ce que propose la Commission. Déjà, vingt-deux pays ont apporté une forme de soutien lors du conseil Affaires générales à l'idée que la Commission puisse travailler sur un nouveau cadre de négociations. La France est très soutenue dans cette dynamique pour un nouveau processus d'élargissement plus crédible et plus réactif.

Concernant la politique de cohésion, il nous semble que préserver le qualificatif régions « en transition » permet de conserver une bonne partie des enveloppes françaises, même avec des coupes au niveau européen. Nous devons affiner, mais nous n'avons pas d'inquiétudes sur le sujet et nous sommes confiants sur les enveloppes qui reviendront à la France.

M. Jean-Yves Leconte. – Je regrette que ce débat se déroule à un moment où peu de collègues peuvent être présents. Nous aurions intérêt à revoir les choses afin que nous puissions être plus nombreux à participer à ces débats.

M. Joël Guerriau. – Je souhaite souligner la qualité des réponses de Mme la secrétaire d'État. Je demeure cependant préoccupé par la question du coût du travail : on observe des différences allant d'un à quatre dans le secteur de l'agriculture en Europe.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Au moins quatre initiatives produiront des effets majeurs d'ici à cinq ans.

Il s'agit d'abord de la volonté de la Commission de porter une idée française, celle du salaire minimum en Europe. Le sujet est non pas de créer un salaire minimum européen unique, mais de veiller à ce que chaque salarié à plein temps en Europe ne gagne pas moins que le seuil de pauvreté.

Cet élément de convergence n'est pas aujourd'hui en vigueur partout, et il existe de fortes inégalités. Nous souhaitons un vrai plancher sur le coût du travail.

Ensuite, le travail détaché est un élément de convergence très fort. Il faut aller au-delà de ce qui a été fait, à savoir « à travail égal, salaire net égal » et ajouter « à travail égal, charges salariales égales ».

La troisième initiative concerne la coordination des systèmes de sécurité sociale. Cela concerne le travail détaché, mais aussi l'assurance chômage afin qu'elle soit prise en charge par les pays où le travail a été réalisé. Lorsqu'un frontalier qui habite à Thionville et travaille au Luxembourg se trouve au chômage, c'est Pôle emploi Thionville qui paie sur la base du salaire luxembourgeois. Cette discussion compliquée a actuellement lieu au Parlement européen.

Enfin, dans les pays accusés depuis longtemps de faire du *dumping*, la dynamique salariale est très forte. L'équivalent de notre salaire minimum a augmenté de 8 % la semaine dernière en République tchèque.

La convergence sociale est donc à l'œuvre et nous avançons sur ces quatre aspects. Le socle européen des droits sociaux n'a pas été créé pour se donner bonne conscience, mais pour lutter aussi contre le *dumping* silencieux. Par exemple, en France, on paie en moyenne les femmes 28 % de moins que les hommes. Tous ces enjeux dont je vous parle aujourd'hui seront débattus au Conseil européen dans les prochains mois. La France doit soutenir la Commission afin qu'elle conserve son niveau d'ambition sur tous ces sujets. L'enjeu est de faire les choses avec le bon niveau d'ambition.

M. Jean Bizet, président. – Nous étions hier à la réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) à Helsinki et ce sujet a été indirectement abordé. Je me permets de rappeler l'importance du socle européen des droits sociaux. Il s'agit non pas d'une directive, mais d'une proclamation approuvée par le Parlement européen. Elle date de 2017 et a pour but de faire converger les différents États membres. Les choses avancent donc, certes au rythme de l'Europe, mais apportent, je pense, les bonnes réponses.

Je me réjouis du choix de Thierry Breton à la fonction de commissaire européen. Nous avons auditionné cet industriel sur la problématique des supercalculateurs et de l'intelligence artificielle et nous avons été impressionnés par la qualité de ses réponses. Cette nomination rejoint les recommandations faites, sous l'autorité de Gérard Longuet, par la mission d'information du Sénat sur la souveraineté numérique.

En matière de souveraineté, au-delà du numérique, je suis régulièrement interpellé par les professionnels des filières acier, aluminium et plus généralement des matières premières. La Commission européenne dispose de la compétence exclusive pour saisir l'OMC. Lorsqu'elle le fait, le délai d'attente pour obtenir une réponse est de deux fois dix-huit mois. À cette échéance-là, il y a déjà de grands malades, voire des morts. Je souhaiterais que la Commission européenne imagine un concept de mesures conservatoires. Cela sécuriserait certaines filières.

Je voudrais revenir sur les problématiques agricoles. N'oublions pas, dans la conjoncture actuelle, que parfois les pressions sociétales sur l'environnement peuvent donner lieu à des manipulations grossières et très éloignées des bases scientifiques. La biodiversité est très importante mais veillons à ne pas critiquer les agences d'évaluation scientifique qui sont essentielles pour la réputation du marché européen.

Je me réjouis par ailleurs sur le plan agricole que les 467 millions d'euros de la réserve européenne de crise puissent être réattribués. La quote-part française a été chiffrée à 88 millions d'euros. Mais je crains que la clé de répartition ne soit trop linéaire : 1,39 % sur les droits au paiement de base (DPB) supérieurs à 2 000 euros, soit 35 euros par tranche de 2 000 euros de DPB, c'est du saupoudrage ! La France doit reprendre la main sur cette question et se montrer force de proposition pour cibler les filières fragilisées dans la conjoncture actuelle.

La présence, dans la Manche, du fameux bateau de pêche *Margiris* a suscité beaucoup d'émotion. Nous avons organisé hier une table ronde à laquelle ont participé le directeur du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, le directeur de France pélagique et le président du comité régional des pêches maritimes et des élevages marins. Sur fond de Brexit, nous devons rester très prudents et unis, car les quotas français actuels nous sont très favorables ; or, en vingt ans, la donne environnementale a changé. Je ne suis pas hostile par principe à ce type de bateaux, mais il y a des mers qui ne sont pas adaptées à leurs manœuvres. Il nous faudrait une approche protégeant la petite pêche côtière, même si cela sera difficilement audible à Bruxelles.

Madame la secrétaire d'État, je propose que nous y réfléchissions et que vos services reviennent vers nous avec des éléments sur l'ensemble de ces points.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Nous avons besoin de la science pour fonder nos décisions politiques. Il existe une différence entre décisions politiques et scientifiques et chacun doit être dans son rôle.

Je regarderai de près la question de la clé de répartition, afin que le mécanisme conserve sa nature assurantielle.

Les quotas de pêche vont être révisés à la fin de l'année 2020, ce qui va créer un précédent pour une révision plus large. Dans le cadre complexe du Brexit, nous souhaitons que les eaux britanniques restent accessibles à nos pêcheurs. Nous veillons aussi à ce que les contrôles ne soient pas plus durs sur les petits que sur les

gros : le *Margiris* a été contrôlé, il bénéficiait d'un quota de 2 000 tonnes et nous avons vérifié qu'il respectait la législation applicable.

Mon collègue Didier Guillaume mène actuellement une consultation sur la politique commune de la pêche. D'un côté, on a des pêcheurs légitimement inquiets, mais de l'autre, le taux de programmation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) n'est que de 19 % ! S'agit-il d'un bon outil ? Je le pense, mais réfléchissons, dans le cadre de la révision de la politique commune de la pêche, et avec les acteurs, à de nouveaux outils – sur les bateaux, sur le soutien à la pêche côtière, etc. La porte de Didier Guillaume est grande ouverte.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie. La science est omniprésente dans nos réflexions sur l'agriculture. Il existe certes des chercheurs politiques, mais aussi des journalistes politiques, dans certains journaux du soir...

Je fus, il y a quelques années, le rapporteur du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement. Je regrette que, sur ce texte, le Sénat n'ait pas réussi à faire entendre une voix différente de celle de l'Assemblée nationale. Les articles 8 – sur le caractère proportionné et transitoire de la décision – et 9 – en cas d'hésitation, il faut faire référence à la science – de la Charte auraient mérité d'être positionnés avant l'article 5. Vingt ans plus tard, nous vivons dans une France frileuse, qui s'abrite derrière le principe de précaution. Il faut redonner confiance aux scientifiques.

Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État. – Je regrette que certains fassent de la politique avec de la science qu'ils interprètent, à dessein, de manière erronée. Les chercheurs sont des chercheurs et nous, politiques, devons respecter leur parole pour ce qu'elle est.

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

Mercredi 18 décembre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Justice et affaires intérieures

Proposition de résolution européenne sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais

Examen de la proposition de résolution européenne

M. Jean Bizet, président. – Pour notre dernière réunion de l'année 2019, nous avons trois points à l'ordre du jour : l'examen d'une proposition de résolution européenne déposée par notre collègue Richard Yung et deux comptes rendus de déplacements récemment effectués pour notre commission par l'une de ses membres, Gisèle Jourda, l'un en Ukraine, l'autre à Bruxelles.

Je laisse d'abord la parole à notre collègue Véronique Guillotin, que je remercie d'avoir accepté de rapporter sur la proposition de résolution européenne de M. Richard Yung et ses collègues du groupe La République En Marche. Ce texte traite du cas des enfants privés de tout lien avec leur parent européen, à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais. C'est un sujet auquel Richard Yung avait déjà sensibilisé le Sénat il y a presque dix ans. En tant que sénateur représentant les Français de l'étranger, il a dû être confronté à des situations humaines délicates. À son initiative, le Sénat avait alors adopté une résolution relative aux enfants franco-japonais privés de liens avec leur parent français en cas de divorce ou de séparation. Notre collègue reprend son bâton de pèlerin et nous soumet aujourd'hui une résolution, européenne cette fois, pour traiter du même sujet, mais impliquant des parents européens et non seulement français.

Mme Véronique Guillotin, rapporteure. – Notre commission est saisie d'une proposition de résolution européenne sur les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais, à l'initiative de nos collègues Richard Yung, François Patriat, André Gattolin, Claude Haut et les membres du groupe La République En Marche.

Nous sommes sensibilisés à ce sujet. En effet, le 25 janvier 2011, le Sénat avait adopté une résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution concernant les seuls enfants franco-japonais, puis, le 8 octobre dernier, plusieurs de nos collègues, également à l'initiative de Richard Yung, très investi depuis des années dans ce dossier, ont déposé une proposition de résolution sur le même fondement.

Certains enfants issus de couples composés d'un ressortissant d'un État membre et d'un japonais se trouvent au centre d'un conflit parental. À la suite de la séparation ou du divorce de leurs parents, ils sont privés de tout contact avec leur parent européen. Ils ont fait l'objet, soit d'un enlèvement international commis par

leur parent japonais, soit d'un enlèvement parental à l'intérieur du Japon. Leur parent non japonais ne peut donc plus exercer ses droits parentaux.

Les auteurs de la proposition de résolution européenne indiquent, dans l'exposé des motifs, que « ces situations dramatiques découlent principalement de l'application de la législation nipponne en matière de droit de la famille ». En effet, le droit japonais ne reconnaît ni le partage de l'autorité parentale ni la garde alternée. Par ailleurs, les juges japonais appliquent le principe non écrit dit de continuité, qui consiste à attribuer l'autorité parentale et la garde exclusive de l'enfant au parent ravisseur. Enfin, le droit de visite, qui n'existe pas dans la loi japonaise, est laissé à l'appréciation du juge aux affaires familiales et son exercice dépend du bon vouloir du parent auquel est attribuée l'autorité parentale. Bref, nous sommes confrontés à des problèmes juridiques qui trouvent leur origine dans des différences culturelles entre l'Europe et le Japon, où l'intervention de l'État dans les affaires familiales est très mal perçue. Il n'existe d'ailleurs pas de revendications audibles émanant de la société civile japonaise sur les droits du parent séparé. Les seules véritables pressions viennent d'États étrangers tels que les États-Unis, le Canada ou l'Italie.

Depuis 1994, le Japon est partie à la convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 3, « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Et l'alinéa 3 de l'article 9 prévoit que les « États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ».

On le voit, le Japon ne satisfait pas pleinement à ses obligations conventionnelles. Diverses actions diplomatiques l'ont certes conduit à évoluer. Ainsi a-t-il adhéré, en janvier 2014, à la convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants du 25 octobre 1980, dite « convention de La Haye ». Ce texte s'applique lorsqu'un enfant a été déplacé illicitement du pays d'un des parents vers celui de l'autre ou lorsqu'un parent ne résidant pas dans le même pays que son enfant souhaite voir reconnus ou respectés ses droits de garde et de visite.

Toutefois, il existe d'autres cas qui ne relèvent pas de la convention de La Haye : les déplacements illicites d'enfants intervenus avant l'entrée en vigueur de la convention ; les déplacements d'enfants à l'intérieur du territoire japonais sans dimension d'extranéité ; les conflits familiaux relatifs à des difficultés d'exercice des droits de visite et d'hébergement entre parents résidant au Japon. Dans les deux derniers cas, ce sont les juridictions japonaises qui sont compétentes pour statuer sur le fond, en raison de la résidence habituelle au Japon.

Pour autant, la situation ne se serait guère améliorée depuis 2014. Ce fait est d'ailleurs largement admis, y compris par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU. De même, le Président de la République a évoqué ce sujet lors de sa visite officielle au Japon, le 26 juin dernier. La principale difficulté tiendrait au défaut

d'exécution d'ordonnances de retour et de décisions accordant un droit de visite au parent non japonais. En mai dernier, le parlement japonais a adopté une loi, qui entrera en vigueur le 1^{er} avril prochain et qui modifie la législation relative à l'exécution des décisions en matière civile. Néanmoins, les auteurs de la proposition de résolution européenne paraissent sceptiques sur les effets concrets de cette réforme. Ils rappellent également que plusieurs enlèvements d'enfants ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de la convention au Japon, c'est-à-dire avant le 1^{er} avril 2014.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, que j'ai interrogé, a indiqué que, pour les seuls enfants franco-japonais, il existe onze dossiers actifs, dont huit sont relatifs à des conflits autour de droits de garde et de visite, et trois concernent des déplacements illicites d'enfant. Parmi ces onze dossiers, sept entrent dans le cadre de la convention de La Haye, dont quatre concernent des droits de garde et de visite, et trois des déplacements illicites. Ainsi, quatre dossiers actifs actuellement suivis sont hors convention de La Haye. Selon le ministère, « il est très difficile d'estimer de façon précise le nombre de parents se trouvant dans une situation similaire. En effet, certains cas très anciens ne font pas (ou plus) l'objet d'un suivi par nos services. D'autres cas ne sont tout simplement pas portés à notre connaissance. L'association Sauvons nos enfants – Japon évoque, de son côté, une centaine de cas connus, sans qu'il soit toutefois possible de vérifier l'exactitude de ce chiffre ». De même, aucune information sur le nombre d'enfants dont l'un des parents est un citoyen européen ne m'a été communiquée.

Quelles sont les actions envisageables au niveau national et au niveau européen ? Pour les cas ne relevant pas de la convention de La Haye, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères intervient en soutien de l'action du ministère de la justice et accompagne les parents lorsqu'ils en font la demande. Il l'a indiqué en réponse à une question écrite de notre collègue Jacky Deromedi. Les services du ministère apportent alors leur soutien au parent victime au titre de la protection consulaire telle que prévue par la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. Une liste de notoriété des avocats spécialisés en droit de la famille peut lui être communiquée. Une tentative de prise de contact avec l'autre parent peut aussi être initiée, dans l'objectif de solliciter son accord pour organiser une visite consulaire au domicile de l'enfant et ainsi s'enquérir de ses conditions de vie matérielles. La médiation reste en effet souvent la voie à privilégier pour le parent victime, tout particulièrement au Japon : des moyens importants d'aide à la médiation y ont été mis en place. En France, la Cellule de médiation familiale internationale peut apporter son concours en vue de favoriser un accord amiable entre les deux parents.

Néanmoins, comme le rappelle le ministère, les autorités françaises ne sont pas compétentes pour faire exécuter une décision française sur le territoire japonais. Les parents souhaitant faire reconnaître et exécuter une décision de justice française au Japon doivent demander, avec l'aide d'un avocat, l'exequatur de cette décision au Japon.

Enfin, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères m'a indiqué qu'« une réflexion spécifique aux conflits familiaux au Japon est menée en lien avec

les autorités japonaises afin d'explorer les possibilités de faciliter la résolution de ces situations difficiles pour les parents concernés ». Une délégation de représentants des ministères des affaires étrangères et de la justice s'est rendue au Japon, les 20 et 21 mai 2019, où elle a pu obtenir des informations confirmant que ce pays était insuffisamment respectueux des droits des deux parents en cas de séparation. Elle a fait part des préoccupations françaises. Surtout, elle a proposé aux autorités japonaises de définir un cadre de travail bilatéral, notamment la réactivation d'une instance de dialogue bilatéral *ad hoc*, qui avait été instituée en 2009, puis supprimée après l'adhésion du Japon à la convention de La Haye. Cette proposition a été formalisée dans une lettre adressée par le Président de la République, le 4 octobre dernier, au Premier ministre japonais, puis réitérée par Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de affaires étrangères, pendant un entretien bilatéral avec le ministre des affaires étrangères japonais, le 23 novembre dernier, en marge d'une réunion des ministres des affaires étrangères du G20, à Nagoya. Notre ambassadeur à Tokyo s'est également entretenu avec un représentant du ministère de la justice japonais, qui lui a confirmé que le Premier ministre japonais avait donné des instructions afin que la proposition française soit examinée prochainement dans un cadre interministériel. Une telle instance bilatérale permettrait d'évoquer régulièrement les situations individuelles et de mettre en évidence les dispositions du droit japonais soulevant des difficultés.

Au niveau européen, l'Union s'est dotée en 2003 d'un règlement qui constitue le pendant européen de la convention de La Haye, le règlement dit « Bruxelles II *bis* ». Par ailleurs, dans un avis d'octobre 2014, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que l'acceptation de l'adhésion d'un État tiers à la convention de La Haye relevait de la compétence exclusive de l'Union européenne. Il est donc possible de considérer que l'Union a un intérêt à agir dans ce dossier. Enfin, l'Union européenne et ses États membres ont signé avec le Japon, en juillet 2018, un accord de partenariat stratégique, dont l'article 32 est relatif à la coopération judiciaire et dont la coordination est confiée à un comité mixte. Néanmoins, à ma connaissance, le Conseil ne s'est jamais prononcé explicitement sur cette question qui n'a été abordée que lors d'un groupe de travail sur le droit civil, en septembre 2012, sous l'angle de l'adhésion du Japon à la convention de La Haye. L'Union européenne aurait donc intérêt à prendre position. Elle pourrait aussi conduire un travail d'influence par le droit, d'autant plus que le Japon, pays de droit écrit, réalise actuellement une étude des législations étrangères visant à une éventuelle évolution de son droit en matière d'autorité parentale.

À l'issue de cette présentation, je propose que notre commission soutienne les objectifs poursuivis par cette proposition de résolution européenne, qui aborde un sujet humain sensible et soulève de vraies difficultés d'application du droit international, ayant des répercussions quotidiennes sur des citoyens européens, que l'on peut présumer certes peu nombreux, mais fortement affectés.

Deux points n'ont pas échappé aux auteurs de la proposition, mais je souhaiterais néanmoins y revenir, car ils sont importants et doivent avoir des conséquences sur la rédaction du texte que nous adopterons. Le premier est que nous sommes ici sur une matière – le droit de la famille – qui touche à l'identité nationale et à la souveraineté étatique, qui plus est d'un État non membre. Le second point,

qui accentue encore la portée du premier dans le cas d'espèce, est que les difficultés d'exercice des droits parentaux après une séparation ou un divorce concernent aussi, et même d'abord, les parents japonais. En fait, ces difficultés sont générales au Japon.

Sur le fond, nous pouvons souscrire aux intentions de nos collègues ; sur la forme, je vous propose à la fois de modifier le texte et d'affirmer notre position de deux manières distinctes.

D'une part, il me semble nécessaire d'adapter quelque peu la rédaction.

Les modifications que je propose ne sont pas substantielles et n'altèrent en rien la portée de la proposition de résolution européenne. Certaines d'entre elles sont rédactionnelles, en particulier pour ménager la souveraineté du Japon. Mais la plupart visent à renforcer la normativité du texte, à laquelle le Sénat est, à juste titre, très attaché dans la conduite de ses travaux législatifs. Je comprends très bien que les auteurs d'une proposition de résolution européenne souhaitent apporter un maximum de précisions pour éclairer le lecteur. Néanmoins, je crois que, pour plus d'efficacité et de lisibilité, nous devons viser, dans la mesure du possible, un texte plus ramassé. En particulier au niveau des visas et, surtout, des considérants qui sont nombreux et dont plusieurs descendent à un degré de détail qui n'est sans doute pas indispensable ici. L'objet des considérants n'est pas de faire office de « rapport déguisé », ce qui risquerait d'affaiblir la portée du dispositif.

D'autre part – et ce point est lié au précédent –, nous gagnerions en efficacité en distinguant deux exercices différents. En effet, une proposition de résolution européenne est adressée au Gouvernement, sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution. Or, certains alinéas du texte de nos collègues visent explicitement la Commission européenne. C'est pourquoi je vous propose, comme notre commission le fait d'ailleurs régulièrement, d'adopter non seulement une proposition de résolution européenne, mais aussi un avis politique qui sera adressé à la Commission au titre du dialogue politique. Ce faisant, la position du Sénat aura une plus large diffusion. L'avis politique reprend en grande partie les termes de la proposition de résolution européenne, sous réserve de quelques aménagements qui concernent plus spécifiquement la Commission.

M. Jean Bizet, président. – Merci pour votre rapport sur ce sujet qui n'est pas nouveau mais reste sensible. La réactivation de cette instance de dialogue bilatéral constitue une avancée, dans le respect de la culture du Japon, et qui ne peut être que bénéfique. J'espère qu'elle aboutira. En attendant, notre rapporteure nous propose d'adopter la proposition de résolution européenne et l'avis politique avec quelques modifications de forme.

M. André Gattolin. – Je salue le travail de dentelle de notre rapporteure qui, en praticienne du droit aguerrie, a su distinguer entre ce qui relevait de la proposition de résolution européenne et ce qui ressortait de l'avis politique. En ma qualité de cosignataire du texte que nous examinons, je veux aussi saluer l'initiative de Richard Yung sur ce sujet. J'ai eu l'occasion de m'intéresser aux questions juridiques japonaises ces derniers temps. J'ai ainsi rencontré François Zimeray, l'un

des avocats de Carlos Ghosn, qui a été diplomate et ambassadeur de la France pour les droits de l'Homme. Il a appelé mon attention sur l'importance du droit coutumier non écrit qui conduit à réinterpréter les principes fondamentaux du droit. La question de l'autorité parentale risque de rester posée longtemps, car elle ne concerne pas seulement la relation entre des Japonais et des étrangers, mais elle illustre une dimension de la société japonaise. Il suffit de regarder la composition du parlement japonais pour voir que les femmes sont très sous-représentées. Cela reflète la culture de la société japonaise où l'homme occupe une place très importante.

Il est aussi intéressant de constater l'importance de réseaux d'influence et de diplomatie parallèles dans ce pays, en particulier les cercles de jeu de go. Les ministres se retrouvent dans ces cercles et discutent des affaires en cours. Il peut toujours être utile de passer par ce canal pour faire avancer un dossier.

Il me semble important de rappeler à nos partenaires japonais que notre coopération ne saurait se réduire aux dimensions économiques ou militaires, mais qu'elle concerne aussi les droits des personnes et qu'un État doit respecter les conventions internationales qu'il a signées.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je salue aussi la qualité du travail de notre rapporteure et remercie M. Richard Yung pour sa proposition de résolution. Ce dossier est très complexe. En 2010, j'étais allée au Japon rencontrer le ministre japonais pour plaider la cause de l'adhésion de son pays à la convention de La Haye. J'avais pu constater sa méconnaissance de la culture européenne. Heureusement, le Japon a signé la convention de La Haye, mais tout n'est pas résolu. Ce pays ne respecte pas le droit et ne fait pas appliquer les jugements de ses tribunaux. La France n'est pas le seul pays concerné. J'ai en tête des affaires similaires qui concernent aussi des parents américains, italiens ou australiens. Ainsi, un Italien, dont la femme japonaise, qui avait le droit de garde, est décédée, ne parvient toujours pas à récupérer la garde de ses enfants en dépit d'un arrêt de la justice japonaise en sa faveur.

La réactivation d'une instance de dialogue bilatéral *ad hoc* constituerait une avancée. Une telle commission avait donné de bons résultats avec l'Allemagne. Je connais aussi M. François Zimeray, ardent défenseur des droits de l'Homme et avocat de Carlos Ghosn. Il évoque un déni de justice. Le Japon reste un pays fortement replié sur lui-même, marqué depuis des temps immémoriaux par une certaine méfiance vis-à-vis de l'extérieur. Je l'avais constaté lorsque j'ai étudié la culture japonaise à la Maison de la culture du Japon, à Paris. Nous devons continuer à essayer d'avancer avec prudence, sans prendre le risque de brusquer nos partenaires japonais. C'est pourquoi j'avais une réticence sur la première proposition de Richard Yung, car je suis soucieuse de ménager les sensibilités. Toutefois, nous sommes parvenus à des situations extrêmes et il convient d'avancer.

Il faut toutefois relever des signes d'espoir. Notre ambassadeur au Japon m'indiquait que les mentalités de certains députés hommes étaient en train d'évoluer. Je dois réaliser une mission sur ce sujet et sur l'affaire Carlos Ghosn. En ces matières, nous devons faire preuve de prudence et travailler en lien étroit avec notre ambassade. Ces affaires sont terribles. Des parents privés de leurs enfants se

sont déjà suicidés. Ces situations risquent de se multiplier si nous n'avancions pas en commun avec les autorités japonaises.

M. Jean-Yves Leconte. – Je tiens à remercier Richard Yung et notre rapporteure du travail qu'ils ont accompli sur un sujet très douloureux. Les séparations de familles binationales sont toujours difficiles, mais le Japon est vraiment un cas particulier. Il faut bien avoir conscience que ces drames ne sont qu'une minorité par rapport à ceux qui se jouent au sein des familles japonaises. Les séparations sont extrêmement violentes au Japon, mais les mentalités de ce pays n'abordent pas cette question de la même manière que nous. Mme Akiko Santo, alors présidente du groupe d'amitié Japon-France, et maintenant présidente de la Chambre des conseillers, le Sénat japonais, m'avait déclaré que cette manière d'appréhender la question était étrangère à sa culture : elle ne voyait rien que d'habituel dans ces situations.

Nous devons donc nous attaquer à ces drames avec notre sensibilité, mais en évitant de le faire de façon frontale si l'on veut faire évoluer les mentalités. Seul un changement culturel profond peut répondre à nos attentes.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Il faut avancer à pas mesurés sur ce dossier !

M. Richard Yung. – Merci, madame la rapporteure : tout ce que vous avez dit est exact et je souscris à votre technique parlementaire de séparation entre la proposition de résolution européenne et l'avis politique. En déposant cette proposition de résolution européenne, nous avons voulu passer à un niveau d'action supérieur, même si je présenterai également une proposition de résolution strictement franco-japonaise, en février prochain, en séance publique. Notre action est aujourd'hui européenne : nous avons eu des contacts avec d'autres ambassades européennes au Japon ; des démarches communes ont été engagées, notamment avec l'ambassadeur d'Italie, très engagé sur cette question.

Cette question touche aux valeurs profondes de l'identité japonaise, que nous devons respecter, même quand elles nous semblent curieuses. Un groupe de députées japonaises m'avait reçu : elles m'ont expliqué que le fait de confier systématiquement à la mère la garde de l'enfant était pour elles une grande conquête de l'après-guerre car la société japonaise traditionnelle ne donnait de droits qu'au père ! Elles nous accusaient donc d'attaquer les droits acquis des femmes japonaises !

Mme Véronique Guillotin, rapporteure. – Les modifications que j'ai apportées à la présente proposition de résolution européenne ne visent évidemment pas à altérer sa portée, bien au contraire. J'ai simplement voulu donner plus d'efficacité et d'intelligibilité à ce texte. Il m'a semblé nécessaire d'apporter des modifications de nature rédactionnelle afin de ne pas donner à nos amis japonais l'impression que nous leur donnerions des leçons de droit de la famille. Ce domaine relève de la souveraineté d'un État aux traditions juridiques et culturelles bien différentes des nôtres. J'ai en outre estimé que ces modifications seraient bien accueillies par la commission des lois, à laquelle ce texte sera envoyé. Si de

nombreux alinéas paraissent supprimés, ce n'est que l'application des principes que je vous ai exposés, qui ont conduit à une rédaction plus concise. Plus ramassé, le texte que je vous propose d'adopter n'en conserve pas moins l'essentiel du dispositif initial.

M. Richard Yung. – Très bien !

M. Jean Bizet, président. – J'espère que, grâce à ce texte, nous allons passer des frémissements aux résolutions !

À l'issue du débat, la commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne modifiée, dans la rédaction suivante :

Proposition de résolution européenne

- (1) Le Sénat,
- (2) Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- (3) Vu l'article 3, paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne,
- (4) Vu l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- (5) Vu la convention sur les relations consulaires, conclue à Vienne, le 24 avril 1963,
- (6) Vu la convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue à La Haye, le 25 octobre 1980,
- (7) Vu la convention relative aux droits de l'enfant, conclue à New York, le 20 novembre 1989,
- (8) Vu le règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000,
- (9) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 15 février 2011 intitulée « Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant », COM (2011) 60 final,
- (10) Vu l'avis 1/13 de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 octobre 2014,
- (11) Vu l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, signé à Tokyo, le 17 juillet 2018,
- (12) Vu le discours du Président de la République du 26 juin 2019 à Tokyo,

(13) Vu la résolution du Sénat n° 52 (2010-2011) du 25 janvier 2011 tendant à permettre au parent français d'enfants franco-japonais de maintenir le lien familial en cas de séparation ou de divorce,

(14) Considérant que la présente résolution européenne respecte à la fois la souveraineté du Japon et les différences culturelles entre le Japon et les États membres de l'Union européenne ;

(15) Notant que le Japon est partie à la convention relative aux droits de l'enfant et, depuis le 24 janvier 2014, à la convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, dite « convention de La Haye » ;

(16) Rappelant que le Japon et l'Union européenne sont liés par un accord de partenariat stratégique fort, fondé sur les valeurs et principes communs que sont la démocratie, l'État de droit, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales ; que le comité mixte institué par cet accord a notamment pour fonctions de procéder à des échanges de vues sur les questions présentant un intérêt commun et de décider d'ajouter des domaines de coopération ne figurant pas dans l'accord ;

(17) Rappelant que la promotion de la protection des droits de l'enfant figure parmi les objectifs de l'Union européenne ; que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne érige l'intérêt supérieur de l'enfant en considération primordiale pour les autorités publiques et les institutions privées et reconnaît à tout enfant le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt ;

(18) Considérant que les dispositions du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil, dit « règlement Bruxelles II bis », couvrent en grande partie les deux procédures prévues par la convention de La Haye, à savoir celle portant sur le retour des enfants enlevés et celle visant à assurer l'exercice des droits de garde et de visite ;

(19) Constatant avec inquiétude que de nombreux enfants ressortissants d'États membres de l'Union européenne établis au Japon sont actuellement privés de tout lien avec leur parent non japonais à la suite du divorce ou de la séparation de leurs parents, qu'ils aient fait l'objet soit d'un enlèvement international commis par leur parent japonais, soit d'un enlèvement parental à l'intérieur du Japon ;

(20) Notant avec préoccupation que les parents non japonais de ces enfants sont dans un désarroi absolu, que nombre d'entre eux n'ont pas vu leur(s) enfant(s) depuis plusieurs années, que certains d'entre eux se voient refuser la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour par les autorités japonaises, et que tous courent le risque d'être placés en garde à vue par la police japonaise à chaque fois qu'ils tentent d'entrer en contact avec leur(s) enfant(s) ;

(21) Rappelant que ces situations découlent principalement de l'application de la législation japonaise en matière de droit de la famille, qui ne reconnaît ni le partage de l'autorité parentale, ni la garde alternée et laisse le droit de visite au bon vouloir du parent avec lequel vit l'enfant ; que les juges japonais appliquent le principe non écrit dit de « continuité », qui les conduit à attribuer systématiquement l'autorité parentale et la garde exclusive de l'enfant au parent ravisseur ;

(22) Rappelant que la protection consulaire s'applique dans le cas des enfants dont la situation ne relève pas de la convention de La Haye ;

(23) Approuvant les démarches concertées des ambassadeurs des États membres de l'Union européenne représentés au Japon auprès du ministre de la justice japonais visant à insister sur l'importance de l'exécution des décisions des tribunaux japonais ;

(24) Se réjouissant de la position exprimée sur ce sujet par le Président de la République lors de sa visite officielle au Japon, en juin 2019 ;

(25) Considérant que l'Union européenne doit s'exprimer avec force et d'une seule voix sur la question des enfants euro-japonais privés de tout lien avec leur parent non japonais ;

(26) Affirme sa volonté de voir émerger rapidement une solution acceptable pour tous, respectueuse de l'intérêt supérieur des enfants issus de couples euro-japonais et garantissant le maintien des liens entre ces enfants et chacun de leurs parents ;

(27) Exprime sa vive préoccupation quant au défaut d'exécution d'ordonnances de retour et de décisions relatives au droit de visite prises en application de la convention de La Haye ;

(28) Note avec intérêt que le parlement japonais a récemment modifié la loi relative à l'exécution des décisions en matière civile dans un sens favorable, mais s'interroge sur l'effectivité de cette nouvelle loi qui n'entrera pas en vigueur avant le 1er avril 2020, dès lors que celle-ci ne prévoit ni la suppression du principe de « continuité » ni l'instauration du partage de l'autorité parentale et de la garde alternée, et que le parent gardant l'enfant pourrait s'opposer à l'exécution forcée d'une décision du juge civil prévoyant le transfert de la garde de l'enfant ;

(29) Se félicite que les autorités japonaises souhaitent échanger des bonnes pratiques et des connaissances avec les États membres de l'Union européenne ; forme le vœu que cet échange puisse rapidement se concrétiser et aboutisse, le cas échéant, à une évolution du droit japonais ;

(30) Demande que le Conseil, dans les meilleurs délais, adopte une décision concernant la déclaration d'acceptation par les États membres, dans l'intérêt de l'Union européenne, de l'adhésion du Japon à la convention de La Haye et prenne position sur la question des enfants euro-japonais privés de tout lien avec leur parent non japonais ;

(31) Demande que la question des enfants euro-japonais au centre d'un conflit parental soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion du comité mixte institué par l'accord de partenariat stratégique Union européenne-Japon ;

(32) Souhaite que les États membres soient encouragés, d'une part, à renforcer les mesures nationales visant à prévenir l'enlèvement des enfants euro-japonais résidant sur le territoire de l'Union, et, d'autre part, à veiller à ce que les jugements de divorce rendus par les juridictions européennes ne soient pas, dans certains cas, privés d'effet au Japon en application de la législation japonaise relative aux litiges liés au statut personnel ;

(33) Demande que le programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant comprenne un volet consacré à l'enlèvement international d'enfants, assorti d'une liste de mesures concrètes devant être mises en œuvre par l'Union européenne dans le cadre de son action extérieure ;

(34) Souhaite l'établissement d'une liste européenne des pays qui ne se conforment pas aux obligations qui leur incombent en vertu de la convention de La Haye ;

(35) Recommande d'améliorer la sensibilisation des magistrats nationaux aux problématiques liées à l'enlèvement international d'enfants ;

(36) Souligne la nécessité d'améliorer l'accès des ressortissants européens et japonais à une information claire, transparente et objective en matière de droit de la famille ;

(37) Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

La commission adopte également l'avis politique suivant qui sera adressé à la Commission européenne :

Avis politique

(1) Vu l'article 3, paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne,

(2) Vu l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

(3) Vu la convention sur les relations consulaires, conclue à Vienne, le 24 avril 1963,

(4) Vu la convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, conclue à La Haye, le 25 octobre 1980,

(5) Vu la convention relative aux droits de l'enfant, conclue à New York, le 20 novembre 1989,

(6) Vu le règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000,

(7) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 15 février 2011 intitulée « Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant », COM (2011) 60 final,

(8) Vu l'avis 1/13 de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 octobre 2014,

(9) Vu l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, signé à Tokyo, le 17 juillet 2018,

(10) Vu le discours du Président de la République du 26 juin 2019 à Tokyo,

(11) Vu la résolution du Sénat n° 52 (2010-2011) du 25 janvier 2011 tendant à permettre au parent français d'enfants franco-japonais de maintenir le lien familial en cas de séparation ou de divorce,

(12) La commission des affaires européennes du Sénat :

(13) Affirme sa volonté de voir émerger rapidement une solution acceptable pour tous, respectueuse de l'intérêt supérieur des enfants issus de couples euro-japonais et garantissant le maintien des liens entre ces enfants et chacun de leurs parents ;

(14) Souhaite que soit réalisé un recensement exhaustif des cas d'enfants euro-japonais privés de tout contact avec leur parent non japonais et que soit évaluée la mise en œuvre de la convention de La Haye par le Japon, en lien avec le bureau permanent de la conférence de La Haye de droit international privé ;

(15) Exprime sa vive préoccupation quant au défaut d'exécution d'ordonnances de retour et de décisions relatives au droit de visite prises en application de la convention de La Haye ;

(16) Note avec intérêt que le parlement japonais a récemment modifié la loi relative à l'exécution des décisions en matière civile dans un sens favorable, mais s'interroge sur l'effectivité de cette nouvelle loi qui n'entrera pas en vigueur avant le 1er avril 2020, dès lors que celle-ci ne prévoit ni la suppression du principe de « continuité » ni l'instauration du partage de l'autorité parentale et de la garde alternée, et que le parent gardant l'enfant pourrait s'opposer à l'exécution forcée d'une décision du juge civil prévoyant le transfert de la garde de l'enfant ;

(17) Se félicite que les autorités japonaises souhaitent échanger des bonnes pratiques et des connaissances avec les États membres de l'Union européenne ; forme le vœu que cet échange puisse rapidement se concrétiser et aboutisse, le cas échéant, à une évolution du droit japonais ;

(18) Demande que la question des enfants euro-japonais au centre d'un conflit parental soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion du comité mixte institué par l'accord de partenariat stratégique Union européenne-Japon ;

(19) Souhaite que les États membres soient encouragés, d'une part, à renforcer les mesures nationales visant à prévenir l'enlèvement des enfants euro-japonais résidant sur le territoire de l'Union, et, d'autre part, à veiller à ce que les jugements de divorce rendus par les juridictions européennes ne soient pas, dans certains cas, privés d'effet au Japon en application de la législation japonaise relative aux litiges liés au statut personnel ;

(20) Demande que le programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant comprenne un volet consacré à l'enlèvement international

d'enfants, assorti d'une liste de mesures concrètes devant être mises en œuvre par l'Union européenne dans le cadre de son action extérieure ;

(21) Souhaite l'établissement d'une liste européenne des pays qui ne se conforment pas aux obligations qui leur incombent en vertu de la convention de La Haye ;

(22) Recommande d'améliorer la sensibilisation des magistrats nationaux aux problématiques liées à l'enlèvement international d'enfants ;

(23) Suggère d'axer le prochain forum européen sur les droits de l'enfant sur le thème de l'enlèvement international d'enfants ;

(24) Souligne la nécessité d'améliorer l'accès des ressortissants européens et japonais à une information claire, transparente et objective en matière de droit de la famille.

Voisinage et élargissement

Déplacement en Ukraine du 10 au 14 octobre 2019 dans le cadre du suivi du Partenariat oriental

Communication de Mme Gisèle Jourda

M. Jean Bizet, président. – Mme Gisèle Jourda va à présent nous rendre compte de son déplacement en Ukraine en octobre dernier dans le cadre du suivi du Partenariat oriental de l'Union européenne ; cette communication nous intéressera d'autant plus que vient de se tenir à Paris la première réunion en format « Normandie » réunissant les présidents russe et ukrainien, MM. Poutine et Zelensky.

Mme Gisèle Jourda. – Notre commission a créé en son sein un groupe de travail et de suivi du Partenariat oriental. Parmi les six pays d'Europe orientale qui bénéficient de cette politique européenne, on trouve l'Ukraine, où je me suis rendue en mission du 10 au 14 octobre dernier, d'abord à Kiev, puis à Verkhivnia, et enfin à Lviv, ancienne capitale de la Galicie austro-hongroise et aujourd'hui capitale culturelle de l'Ukraine.

Avant d'envisager avec vous les progrès de la mise en œuvre de l'accord d'association qui lie l'Union européenne et l'Ukraine, accord entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017, je souhaiterais vous faire part des impressions personnelles que j'ai retirées de ce premier contact avec l'Ukraine.

Le premier élément qui m'a frappée est le lien inextricable, aux yeux des Ukrainiens, entre leurs relations avec l'Union européenne et celles qu'ils veulent nouer avec l'OTAN. En arrivant à Kiev, j'ai trouvé le centre-ville pavoisé de grandes banderoles bleues célébrant le soixante-dixième anniversaire de l'Alliance atlantique ; un peu plus tard, on m'a indiqué l'ancien musée Lénine, devenu Maison de l'Europe.

Au-delà des symboles, l'opinion publique adhère largement à un destin européen et tourne résolument le dos à ce que certains appellent maintenant l'« occupation » russe. L'Ukraine aspire à une intégration euro-atlantique qui comprendrait l'adhésion tant à l'Union européenne qu'à l'OTAN. De ce fait, au cours de nos entretiens officiels, les aspects plus concrets de l'application de l'Accord d'association ont souvent été relégués au second plan. L'obligation morale essentielle qui guide nos interlocuteurs est bel et bien le retour de leur pays sur la carte de l'Europe.

La deuxième impression que j'ai ressentie a été une profonde tristesse. La guerre du Donbass a déjà fait 13 000 morts ; durant les quatre jours de ma présence en Ukraine, ce conflit a fait vingt-trois victimes supplémentaires. Les murs du monastère Saint-Michel-au-Dôme-d'or, au cœur de Kiev, sont couverts de photos de soldats et de civils morts dans le Donbass ; des cierges brûlaient, des familles

pleuraient, vision de détresse sous un si beau soleil. Cette guerre était par ailleurs présente dans tous nos entretiens.

Ma troisième impression a été forgée par l'ampleur des contrastes que j'ai remarqués entre la capitale et la province, mais aussi entre l'est et l'ouest de l'Ukraine. Ils sont si forts que je m'interroge sur la difficulté qu'aura le nouveau gouvernement de l'Ukraine à maintenir l'unité du pays autrement que par un sentiment d'appartenance nationaliste, lequel s'est fortement affirmé depuis la naissance des conflits séparatistes et l'ingérence russe.

Après ces remarques liminaires, j'en viens à la place de l'Ukraine dans le Partenariat oriental et à la mise en œuvre de l'Accord d'association.

Le Partenariat oriental a été conçu comme une offre faite à des États soucieux de rester libres et démocratiques, et non comme un chemin qui conduirait automatiquement à l'adhésion à l'Union. Nous avons parfois eu du mal à le faire comprendre à nos interlocuteurs de ces pays ! Le Partenariat n'est qu'une première marche ; l'adhésion à l'UE ne peut advenir que longtemps après la signature d'un accord d'association et d'un accord de libre-échange ; ceux-ci ne constituent, pour l'UE comme pour ces pays, ni une promesse ni une obligation.

L'Ukraine a signé ces deux accords destinés à rapprocher ce pays de l'Union européenne sur le plan politique, mais aussi sur le plan économique ; il s'agit également de réaffirmer que nous partageons des valeurs communes à l'Europe tout entière depuis longtemps. Un troisième accord a par ailleurs été signé pour la libéralisation du régime des visas.

Depuis 2014, l'Ukraine s'est engagée dans une politique ambitieuse de réformes visant à stabiliser son économie et à améliorer le niveau de vie de ses ressortissants.

Parmi les priorités, il faut noter la lutte contre la corruption, la réforme judiciaire, la réforme constitutionnelle, la réforme des modes de scrutin, l'amélioration du climat des affaires, la réforme énergétique et la réforme de l'administration et de l'organisation territoriale. L'Union européenne a prévu d'aider l'Ukraine dans la réalisation de cette politique exigeante, à hauteur de 12,8 milliards d'euros sur les sept ans qui viennent (11 de prêts ; 1,8 de dons).

Quatre objectifs majeurs sont visés par cet ambitieux programme de réformes.

Il s'agit, d'abord, d'aller vers une meilleure gouvernance, ce qui implique un programme de décentralisation et le renforcement de l'administration territoriale, la formation de nouveaux fonctionnaires, un programme de lutte contre la corruption et un programme de développement du secteur privé.

Le deuxième objectif consiste à aller vers une plus grande connectivité. Le premier enjeu, de ce point de vue, est l'approvisionnement énergétique et la distribution de l'énergie. Il convient d'établir un régulateur indépendant, de moderniser le transport du gaz, de garantir que les conséquences de Tchernobyl

restent maîtrisées et de s'assurer que l'indépendance énergétique vis-à-vis de la Russie continue à s'améliorer. Enfin, il faut poursuivre l'œuvre de reconnexion de l'Ukraine au reste de l'Europe par la route et le rail.

Le troisième objectif est la consolidation de l'économie ukrainienne. Pour atteindre ce but, il faut que l'accord de libre-échange puisse s'appliquer, ce qui implique un contrôle des normes et des douanes efficace, ainsi qu'un plus grand développement du secteur privé.

Enfin, le quatrième objectif consiste à se diriger vers une société civile plus unie et en lien avec l'Ouest. Depuis le 11 juin 2017, les Ukrainiens dotés d'un passeport biométrique ont la possibilité d'entrer sur le territoire de l'UE sans visa. 5 000 étudiants ukrainiens bénéficient du programme Erasmus. Des actions doivent encore être menées pour renforcer la cohésion de la société civile et lui permettre de faire face aux pressions déstabilisatrices engendrées par ce vaste programme de réformes.

Les progrès accomplis ne sont pas négligeables. À en croire le dernier rapport de la Commission européenne, qui remonte à 2018, des progrès notables ont été accomplis et un grand nombre de lois ont été adoptées concernant le droit de la propriété intellectuelle, l'environnement, le droit des affaires, la sécurité alimentaire et l'énergie.

Il est en outre avéré que des progrès appréciables ont été enregistrés par la Commission européenne dans le contrôle sanitaire et phytosanitaire, la concurrence, les services commerciaux, la transparence, les marchés publics, les barrières non tarifaires, l'environnement, l'action contre le réchauffement climatique, les services financiers, les douanes, la comptabilité et le contrôle de gestion.

Quant aux réformes effectivement mises en œuvre, elles concernent surtout les retraites, la santé et l'éducation. La mise en œuvre de la réforme de l'administration et de la décentralisation entamées dès 2014 se poursuit avec régularité. Dans le domaine judiciaire et celui de la lutte contre la corruption, la Commission déplore un rythme plus lent. La loi créant la Haute Cour contre la corruption a été adoptée en juin 2018, mais sa mise en place est toujours en cours. Le système automatisé des déclarations de patrimoine des élus et de la haute administration est également en cours de réalisation, à un rythme peu satisfaisant. La question délicate de l'obligation qui devrait être faite aux membres étrangers des conseils d'administration des entreprises d'État de déclarer leur patrimoine est toujours en suspens.

Pour autant, les privatisations se poursuivent, aidées par la réforme du secteur bancaire et le renforcement des règles et de la supervision. On regrette toutefois que le problème des prêts non performants ne soit toujours pas réglé et que la réforme des banques d'État se fasse attendre. Le cas de la PrivatBank est emblématique : cette banque privée, fondée en 1992, a été nationalisée en 2016 quand elle a connu des difficultés et accuse toujours une perte de 5,5 milliards de

dollars, apparemment détournés par ses précédents propriétaires, dont l'oligarque Ihor Kolomoïski, qui serait un proche de l'actuel Président.

Le rapport fait état de peu de progrès dans la création d'opérateurs et de distributeurs privés et indépendants de gaz et d'électricité.

À ce propos, les contrastes sont frappants en matière de dureté de la vie : si, à Kiev ou à Lviv, il y a l'électricité, l'eau courante et l'assainissement, il n'y a en revanche plus rien à la campagne, hormis l'électricité !

Il est aussi rappelé dans le rapport de la Commission européenne que l'économie de l'Ukraine reste dépendante du FMI et des programmes d'assistance de l'UE. En revanche, le même rapport salue une loi importante pour le secteur de la sécurité intérieure.

Le rapport indique que tous ces progrès se font malgré les manœuvres de déstabilisation lancées par la Russie dans l'est du pays, notamment son ingérence dans le Donbass et son appropriation de la mer d'Azov.

La bonne gouvernance passe aussi par une bonne organisation territoriale. Or la réforme de la décentralisation date de 2015 et piétine encore, même si elle a déjà permis un regroupement communal, qui s'effectue sur la base du volontariat, mais est fortement encouragé par des versements substantiels du produit de l'impôt national et par la bonification des dotations. C'est ainsi que l'Ukraine comptait avant 3 372 communes et n'en compte plus que 725.

Pour autant, nous n'avons pas vraiment senti sur le terrain les effets de cette décentralisation. Les fonds promis ne semblent profiter qu'aux agglomérations centrales et à leur première couronne ; on observe des ruptures d'égalité flagrantes dans l'organisation territoriale !

Concernant la justice, la liberté et la sécurité, le Bureau national ukrainien contre la corruption a lancé 644 enquêtes, mais elles n'ont abouti qu'à 21 mises en examen. Il a été créé une cour anticorruption. Une réforme de la police est en cours.

Les indicateurs économiques se sont améliorés en 2018 : la croissance du PIB s'établit à 3,5 %, contre 2,5 % en 2017 ; le déficit à 1,7 %, contre 2,2 % ; l'inflation à 8,9 %, contre 14,4 % ; le taux de chômage à 9,2 %, contre 9,4 %. Les investissements étrangers sont soutenus : ils s'élevaient à 2,3 milliards de dollars en octobre 2018 ; en revanche, les douanes fonctionnent encore trop peu efficacement, le développement des PME est particulièrement lent, et la réforme agraire progresse difficilement, notamment en raison du défaut de fiabilité du cadastre.

Même si nous pouvons trouver les progrès encore peu satisfaisants, il m'a semblé que nous ne devons pas relâcher nos efforts en faveur de l'Ukraine, qu'il s'agisse de la politique du Partenariat oriental ou de la recherche d'une solution apaisée au conflit du Donbass grâce aux rencontres au format « Normandie ».

Le projet européen que nous soutenons en Ukraine n'est en rien une menace pour la Russie ; le Partenariat oriental n'est pas une machine de guerre, mais une proposition faite à nos amis de l'Est.

En avril 2019, Volodymyr Zelenskyi, un comédien et producteur de télévision de 41 ans, a remporté l'élection présidentielle avec plus de 73 % des voix au second tour contre le sortant Petro Poroshenko. Il était lancé en politique à peine quatre mois plus tôt avec la déclaration de sa candidature. Auparavant, il était surtout connu pour son rôle auto-écrit dans la célèbre série télévisée *Servant of the People* où, en tant que professeur d'histoire, il est propulsé à la présidence pour nettoyer son pays de la corruption. Son statut de nouveau venu en politique et d'artiste représente le rejet du peuple à l'égard des politiciens et sa faible confiance dans les institutions. La corruption persiste et les oligarques conservent leur contrôle sur la politique, les médias et l'administration. De plus, le conflit dans le Donbass, où les escarmouches et les pertes n'ont pas cessé, pourrait se durcir à nouveau. Le contrôle *de facto* de la mer d'Azov par la Russie a de graves répercussions sur les ports ukrainiens limitrophes. Enfin, le conflit risque de compliquer la question du transit du gaz de la Russie vers l'UE par l'Ukraine, alors que l'accord conclu il y a dix ans entre Gazprom et Naftogaz, qui génère des redevances fluctuant entre 2,5 et 3 % du PIB ukrainien, arrive à expiration le 31 décembre 2019. Toutefois, la majorité absolue en siège obtenue par le parti présidentiel « *Servant of the People* » aux législatives de juillet 2019 pourrait faciliter les réformes

Notre espoir est celui d'un progrès économique et démocratique continu vers l'Est, projet qui permettrait d'effacer petit à petit les différences encore criantes entre les deux moitiés de notre continent. Souvenez-vous de ce que nous disaient les Ukrainiens avant la signature de l'Accord d'association : « En 1989, les Polonais étaient aussi pauvres que nous ; aujourd'hui, ils sont quatre fois plus riches que nous. Faites que nous devenions aussi riches que les Polonais ! »

Je tempérerai cette conclusion en évoquant un entretien très émouvant que nous avons eu avec le maire de Lviv. Il a une espérance démesurée dans l'Europe, serait même prêt à accepter le désarmement de son pays s'il était placé sous notre protection, mais il se sent aujourd'hui quelque peu esseulé. Que faire pour conforter nos amis ukrainiens ? Si nous pouvions les aider, nous ne ferions pas mentir l'adage : « Aide-toi et le ciel t'aidera ! »

M. Jean Bizet, président. – Et l'Europe t'aidera aussi !

M. René Danesi. – Je veux remercier Mme Jourda pour son rapport extrêmement intéressant, mais je tiens à le replacer dans son contexte historique et géopolitique.

Le Partenariat oriental a connu des résultats très intéressants en Géorgie, mais je suis beaucoup plus sceptique concernant l'Ukraine, pour plusieurs raisons.

L'Ukraine connaît des problèmes existentiels. C'est un État dont les frontières ont toujours été définies par Moscou et non par les Ukrainiens eux-mêmes. Cet État a connu une éclipse de sept siècles entre les invasions mongoles

et 1917, et encore : la république créée alors sous protection allemande a vite été balayée par les bolchéviques. En 1922, l'Ukraine a réapparu, mais sous la forme d'une république vassale intégrée à l'URSS. Elle ne contenait alors ni la Crimée ni la Galicie : cette dernière lui a été intégrée en 1940 à la suite du partage de la Pologne entre Hitler et Staline ; la Crimée a quant à elle été offerte par Khrouchtchev à l'Ukraine en 1954, hormis Sébastopol, port stratégique sur lequel Moscou voulait conserver un contrôle direct.

Il est intéressant de noter que, lors du référendum organisé par Mikhaïl Gorbatchev en 1991 sur l'avenir de l'Union soviétique, auquel plusieurs républiques ont refusé de participer, l'Ukraine a très largement voté en faveur du maintien de l'URSS. Cela montre l'influence politique et psychologique exercée par Moscou, influence dont l'Ukraine peine à se défaire. En 2014, Moscou a repris la Crimée, parce que Vladimir Poutine n'avait aucune envie de voir la marine américaine mouiller à Sébastopol en lieu et place de la flotte russe, ce qui peut se comprendre.

Il faut ensuite noter le poids économique et politique majeur des oligarques dans ce pays qui a, du fait de son histoire, un personnel politique de deuxième choix. L'URSS a tout fait pour cela. Ses efforts ont commencé avec l'Holodomor, famine sciemment organisée par Staline et qui a tué 3,9 millions d'Ukrainiens entre 1932 et 1933 : la paysannerie a été décimée. En outre, avant même le massacre de Katyn, Staline a liquidé toute l'intelligentsia ukrainienne. Il n'y avait plus d'élite, et celle qui s'est reformée était communiste et soumise à Moscou, pour sa propre survie. L'Ukraine a donné trois secrétaires généraux au Parti communiste de l'Union soviétique : Khrouchtchev, Brejnev et Tchernenko. En outre, l'économie ukrainienne était profondément intégrée avec l'économie russe.

C'est pourquoi, quand l'Union soviétique a éclaté, les oligarques ont dépecé le pays et vivent encore aujourd'hui sur la bête ! Malheureusement, les Ukrainiens n'ont pas eu de Poutine et de FSB pour les en débarrasser. Derrière chaque président ukrainien, quelle que soit sa tendance politique, il y a eu un ou plusieurs oligarques, ce qui explique une corruption généralisée, combattue avec plus ou moins d'ardeur.

Le troisième problème majeur de l'Ukraine est l'influence extraordinaire qu'y ont les nationalistes. C'est le seul pays européen où l'on peut parader en uniforme de la *Wehrmacht*, voire de la SS ! Cela peut en partie s'expliquer par la réaction antisoviétique consécutive à l'Holodomor, qui a conduit à la création de la division SS Galicie, acteur majeur de la Shoah par balles, mais qui, outre les Juifs, a également massacré environ 100 000 Polonais. Ces nationalistes, antisémites, antipolonais, antisoviétiques et antirusse, sont aujourd'hui également anti-UE ! Certes, c'est une minorité, mais elle est très agissante et influente. Ainsi, le 1^{er} janvier 2014, le parti d'extrême droite Svoboda a célébré le cent-cinquième anniversaire de Stepan Bandera, figure de la collaboration avec les nazis, par des marches aux flambeaux en uniformes de la division SS Galicie. En automne 2014, le président Porochenko a institué la Journée des défenseurs de l'Ukraine, fixée au 14 octobre, date de la fondation du parti de Bandera. Les bataillons Azov, dignes héritiers de la division Galicie, néonazis revendiqués, se battent contre les séparatistes prorusses avec l'aval et sous le commandement du ministère de la

défense ukrainien, avec des méthodes pour le moins expéditives, torture comprise. Le 13 octobre dernier, le Premier ministre ukrainien était présent à un concert néonazi !

Enfin, l'Ukraine est devenue un enjeu géostratégique entre, d'une part, la Russie et, d'autre part, les États-Unis et leur sous-traitant, l'Union européenne, qu'ils chargent d'appâter l'Ukraine. Il faudrait pourtant ajouter quelques zéros aux montants octroyés au titre de l'aide à cet État. En Géorgie comme en Albanie, j'ai déjà été frappé par la faiblesse des aides européennes par rapport aux besoins de ces pays. Il ne faut pas s'étonner que leurs populations attendent avant tout des visas, pour faire leurs valises ! Si l'on veut que le Partenariat oriental soit efficace, il faut plutôt trouver les moyens financiers nécessaires pour aider ces pays. N'oublions pas que cela ne peut que profiter aux entreprises européennes !

En somme, je ne suis pas optimiste sur le Partenariat oriental, en particulier pour l'Ukraine, prise dans un maelstrom qui la dépasse !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Mon cher collègue, j'ai eu l'impression d'entendre un texte écrit par un membre du KGB ou de la garde rapprochée de Vladimir Poutine ! Franchement, c'est ce que j'entends les prorusses dire depuis 2014 ! Quant au référendum de 1991, vous savez bien comment les élections se passaient en URSS. Les gens avaient peur !

Je tiens en revanche à féliciter Mme Jourda pour son excellent rapport. Elle relate avoir vu partout le drapeau de l'OTAN ; en 2014, sur la place Maïdan, parmi les révolutionnaires, il n'y avait que des drapeaux européens. Je rejoins donc, malgré tout, les dernières phrases de René Danesi : il est vrai que les Ukrainiens ont été extrêmement déçus par l'Europe.

Mme Gisèle Jourda. – Tout à fait !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Toute l'Europe centrale et orientale fait le lien entre UE et OTAN. Je regrette beaucoup, de ce point de vue, les annonces du Président de la République sur l'élargissement de l'Union, qui sont très décourageantes pour ces pays. Heureusement, le discours de M. Le Drian à Prague les a quelque peu rattrapées. Il est important que notre commission travaille sur ces sujets.

M. Jean Bizet, président. – Ce sujet provoque beaucoup d'émotions et il est extrêmement important du point de vue géostratégique.

Mme Gisèle Jourda. – Certes, l'histoire des peuples importe, monsieur Danesi, mais le but de ma communication était plutôt de restituer ce que vit l'Ukraine en ce moment. Ce pays connaît un tiraillement entre la volonté d'indépendance, ou d'Europe, d'une partie de la population, et les craintes des nombreux russophones. Le nouveau Président de la République est d'ailleurs russophone. Nous avons voulu prendre la température de ce pays. Il faut selon moi éviter de laisser ces pays esseulés et, pour cela, consolider le Partenariat oriental.

Politique étrangère et de défense

Conférence interparlementaire du 4 décembre 2019 sur les priorités de la politique étrangère de l'Union européenne pour le nouveau cycle institutionnel

Communication de Mme Gisèle Jourda

M. Jean Bizet, président. – Mme Jourda va maintenant nous relater la récente conférence interparlementaire organisée par la commission des affaires étrangères du Parlement européen sur les priorités de la politique étrangère de l'Union européenne pour le nouveau cycle institutionnel. Cela aussi tombe à point nommé après les propos du Président de la République sur l'élargissement de l'UE.

Mme Gisèle Jourda. – Je me suis en effet rendue à Bruxelles le 4 décembre dernier pour participer à cette conférence. Notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées y participait également, représentée par notre collègue Ronan Le Gleut.

Nous avons ainsi pu échanger avec M. Josep Borrell, vice-président de la Commission, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, puis avec Olivér Várhelyi, commissaire chargé du voisinage et de l'élargissement.

Parallèlement à cette conférence, je me suis également entretenue avec la conseillère en charge des Balkans occidentaux et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, puis avec l'ambassadrice, représentante permanente de la France au Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne.

Cette conférence intervenait dans un contexte marqué par les déclarations du Président de la République sur l'état de « mort cérébrale » de l'OTAN et par la décision du Conseil européen d'ajourner l'ouverture des négociations d'élargissement avec l'Albanie et la Macédoine du Nord.

Je vais plus particulièrement évoquer les enjeux relatifs à l'élargissement, qui ont été au cœur des échanges de cette journée, mais je voudrais auparavant vous dire quelques mots sur l'OTAN et la situation au Sahel, sujets qui ont également été évoqués lors de cette journée.

S'agissant de l'OTAN, sans surprise au regard de sa fonction, la représentante permanente de la France au COPS nous a tenu un discours très optimiste concernant les propos tenus par le Président de la République, propos qu'à titre personnel je partage largement. Elle a reconnu que ce discours « de vérité » avait heurté certains États membres, mais elle a minimisé l'ampleur des réactions négatives qui ressortent des déclarations publiques.

Elle nous a fait valoir que les propos du Président de la République étaient en réalité mieux compris que certaines déclarations ne le laissaient supposer :

de fait, de nombreux États membres constatent les difficultés de fonctionnement de l'OTAN.

Elle a également souligné la montée en puissance progressive de la politique de sécurité et de défense commune et insisté sur l'importance de la création d'une nouvelle direction générale relative à l'industrie de la défense et de l'espace, mais aussi de la mise en place du Fonds européen de défense.

Compte tenu du mode de fonctionnement des institutions européennes, elle a appelé à considérer ces développements dans une perspective de moyen terme, en dressant un parallèle avec les développements constatés dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Lors de la conférence interparlementaire, M. Borrell a mis en avant le retour d'une concurrence stratégique entre grandes puissances. Selon lui, l'OTAN restera le cadre fondamental de défense de la plus grande partie des États européens. Il a toutefois relevé un certain nombre de défis, qui font écho au constat dressé par le Président de la République : l'attention croissante des États-Unis envers l'Asie, le manque de cohérence des États-Unis concernant la situation en Syrie et dans le Golfe, le lien entre l'engagement des États-Unis et ses intérêts économiques, mais aussi le Brexit.

Il a jugé nécessaire de renforcer l'OTAN tout en développant des capacités complémentaires au niveau de l'Union européenne, car il a reconnu que l'OTAN n'était pas l'outil adapté pour faire face à certains défis comme les menaces hybrides ou le terrorisme. Il a souligné la nécessité pour les États européens de se forger une culture stratégique commune et de se montrer en capacité d'agir plus rapidement.

Dans le prolongement de sa présence remarquée aux Invalides lors de l'hommage national rendu aux treize soldats morts en opération, M. Borrell a également évoqué la situation au Sahel, une zone qu'il connaît bien. Répondant à notre collègue Ronan Le Gleut, il a estimé que l'Union européenne « ne fait pas assez ». Selon lui, il n'y aurait pas d'unanimité pour déclencher une mission de maintien de la paix européenne, mais des démarches volontaires pourraient permettre de mobiliser des moyens européens supplémentaires au Sahel.

J'en viens à la question de l'élargissement et de la perspective donnée aux Balkans occidentaux, qui a été au cœur des échanges de cette journée. Je vous rappelle que, lors du Conseil européen des 17 et 18 octobre, la France a marqué son refus d'ouvrir le processus d'adhésion pour l'Albanie et la Macédoine du Nord.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Hélas !

Mme Gisèle Jourda. – Concernant l'Albanie, le point de vue français était partagé par le Danemark et les Pays-Bas. En revanche, la France était officiellement isolée pour ce qui est de la Macédoine du Nord. Le découplage des deux dossiers n'aurait pas permis de surmonter la difficulté, un certain nombre d'États membres refusant cette perspective.

Les réactions de nombreux États membres et de la Commission ont été vives, le Président Juncker parlant même « d'erreur historique ».

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Absolument !

Mme Gisèle Jourda. – La conseillère en charge des Balkans occidentaux à notre représentation permanente a rappelé que la France ne remettait nullement en question la perspective européenne des Balkans occidentaux. En revanche, elle a appelé à ne pas engendrer de confusion en utilisant l'élargissement comme un moyen de stabiliser ces pays.

Elle a également souligné la divergence d'appréciation entre la France et la Commission quant aux conclusions à tirer de l'évaluation de la situation en Albanie et en Macédoine du Nord : la France estime que les critiques formulées par la Commission elle-même empêchaient d'aboutir, à ce stade, à l'ouverture de négociations d'adhésion avec ces deux pays.

Plus largement, le Gouvernement considère que la politique d'élargissement telle qu'elle a été menée a perdu de sa cohérence, qu'elle s'appuie sur un processus inadapté, qu'elle n'empêche nullement les influences extérieures à l'Union de s'exercer dans ces pays et qu'elle est, en l'état, contraire à l'affirmation d'une Europe puissance. Le Président de la République l'a dit très clairement dans l'interview qu'il a accordée à *The Economist*, dans laquelle il fait de la réforme de l'Union européenne elle-même « une condition préalable, indispensable et honnête » à un nouvel élargissement.

Face aux critiques, le gouvernement français a essayé de reprendre la main en mettant sur la table un « non-papier » proposant une révision du processus d'adhésion. Ce texte plaide pour un processus plus graduel, permettant notamment aux États candidats à l'accession de sentir plus rapidement les effets positifs de leur rapprochement avec l'Union européenne, mais assorti de conditions rigoureuses et d'une appréciation réversible des critères de référence.

La représentation permanente de la France à Bruxelles nous a présenté une vision optimiste de la démarche française, que nous n'avons pas tout à fait retrouvée lors de la conférence interparlementaire.

Josep Borrell a fait valoir qu'il y a aujourd'hui une « grande déception dans les Balkans » et a estimé que « nous ne pouvons pas rejeter la perspective européenne des Balkans ». Répondant à un parlementaire croate et à un membre du Parlement européen, il a affirmé qu'« on ne peut pas remettre en cause la politique de l'Union européenne à l'égard des Balkans occidentaux, qui doivent rester une priorité de notre agenda. À moyen et long terme, rien n'a changé. Nous devons travailler pour garantir le sommet de mai 2020 des Balkans occidentaux à Zagreb. »

De son côté, tout en paraissant faire des ouvertures, le commissaire à l'élargissement Olivér Várhelyi s'est employé à « enjamber » le refus français et, d'une certaine manière, à minimiser l'importance des propositions formulées par la France.

Il a évoqué le refus d'ouvrir les négociations comme une « déconvenue pour un grand nombre d'entre nous », en affirmant que l'engagement de la Commission reste inchangé : « La Commission ne sera pas crédible sur le plan géopolitique si nous ne menons pas à bien nos relations avec nos voisins les plus proches, qui sont plus que des voisins et qui sont au cœur de l'Europe. » Il a souhaité qu'une décision positive pour l'ouverture de ces négociations puisse être adoptée bien avant le sommet de Zagreb. Il a également fait part de son souhait d'accélérer les négociations en cours avec la Serbie et le Monténégro.

La Commission formulera en début d'année prochaine des propositions pour revoir le processus d'adhésion et le rendre plus efficace et plus dynamique. La « méthodologie de l'élargissement » figure d'ailleurs à l'ordre du jour prévisionnel de la réunion du collège de la Commission européenne le 29 janvier 2020.

Le développement économique, l'État de droit et la réforme des institutions publiques devraient être des priorités. Olivér Várhelyi a également évoqué la perspective d'une intégration plus approfondie et plus précoce, en souhaitant que le processus d'adhésion entraîne des changements sensibles. Ces propos semblent faire écho aux propositions formulées par la France dans son « non-papier ». Pourtant, interrogé spécifiquement sur les propositions françaises, le commissaire à l'élargissement a déclaré à plusieurs reprises qu'elles n'étaient qu'un élément de proposition parmi d'autres.

M. Várhelyi viendra à Paris pour mieux comprendre les préoccupations françaises. Il a affirmé être prêt à se pencher sur la méthodologie, mais non sur le principe même de la perspective européenne des Balkans : « Modifier la méthodologie est une chose », a-t-il dit, « remettre en cause la politique d'élargissement en est une autre. » Il a également considéré que la nouvelle méthodologie ne devrait s'appliquer qu'aux nouveaux entrants dans le processus, et non à ceux qui ont déjà entamé les négociations.

J'ai notamment interrogé M. Várhelyi sur l'articulation entre la réforme interne de l'Union et son élargissement. Il m'a répondu que la réforme interne de l'Union ne saurait être un préalable à l'adhésion d'un nouveau membre, en précisant que « l'Union européenne devrait être capable de travailler à nouveau à 28 États membres ».

Il a par ailleurs réfuté la perspective d'un découplage de l'appréciation du dossier de l'Albanie et de celui de la Macédoine du Nord. La Commission considère que ces deux pays ont rempli les critères qui leur étaient imposés au même moment et qu'une décision d'ouverture des négociations avec ces deux pays devrait être prise en même temps. Il a toutefois indiqué avoir bien perçu les préoccupations exprimées concernant la situation de l'Albanie.

Tout en refusant de donner une date précise concernant un prochain élargissement, son but est qu'au moins un pays soit prêt à entrer dans l'Union avant la fin de son mandat, en 2024.

On voit donc, au travers de ces différentes déclarations, que la pression en faveur de l'ouverture de négociations d'élargissement avec l'Albanie et la Macédoine du Nord reste très forte, le sommet de Zagreb apparaissant comme un moment clé du premier semestre 2020.

Monsieur le président, peut-être l'avez-vous également constaté lors de votre déplacement sur place avec nos collègues Nicole Duranton, Claude Kern et Simon Sutour, la semaine dernière.

Des concessions seront vraisemblablement faites à la France sur la méthodologie de l'élargissement. Il faudra toutefois être attentif au détail des propositions qui seront formulées par la Commission en début d'année, pour apprécier s'il s'agit de concessions symboliques ou d'évolutions réellement substantielles.

Même si chacun était dans son rôle, je retire de cette journée l'impression d'un écart notable, à ce stade, entre le discours volontariste de la représentation permanente française et les propos tenus par les commissaires lors de la conférence interparlementaire.

M. Jean Bizet, président. – Le sujet de l'élargissement de l'Union européenne est trop important pour qu'on n'y revienne pas. À la suite du déplacement que Simon Sutour, Claude Kern, Nicole Duranton et moi-même venons d'effectuer, nous reviendrons sur cette question. J'avoue avoir été désagréablement surpris par la position de la France au Conseil européen, compte tenu des efforts accomplis, surtout, par la Macédoine du Nord. Cela dit, la proposition française qui a suivi me paraît plus pertinente quand on l'examine dans le détail. Il faudra voir comment elle sera appréhendée par nos 26 partenaires. Si elle est mise en œuvre correctement, cette méthode pourra être plus fructueuse que la formule antérieure. Il nous faudra tenir un débat sur ce sujet.

M. René Danesi. – Il faudra aussi que nous évoquions la position de l'Allemagne sur les Balkans, comme il faut le faire sur tout sujet relatif à l'Europe centrale ou à l'Ukraine.

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI
ET LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE**

Mercredi 9 octobre 2019

Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

Rapport d'information de MM. Jean Bizet et Christian Cambon

M. Christian Cambon, président. - Nous sommes à quelques jours de l'échéance du 31 octobre 2019, qui doit être celle de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Force est de constater qu'après plus de trois ans d'un feuilleton aux multiples rebondissements, toutes les options restent ouvertes : un accord de dernière minute, une sortie sans accord et un nouveau report. Certains continuent même d'espérer que le Brexit n'ait jamais lieu ! Je ne reviendrai pas sur les causes de cette situation, qui résulte d'un aveuglement lors de la campagne référendaire, où aucun des vrais sujets n'avait été abordé.

Que penser aujourd'hui des propositions de Boris Johnson ?

Le gouvernement britannique a fait une partie du chemin et progressé sur l'idée d'un « filet de sécurité », même si le mot « *backstop* » est banni : la proposition d'alignement réglementaire pour les échanges de biens entre l'Union européenne et l'Irlande du Nord est très positive. Il faudrait sans doute aller jusqu'à une zone commune réglementaire, mais aussi douanière : c'est la seule option qui permettrait d'éviter des contrôles matériels. Cela n'empêcherait pas de réfléchir à des solutions technologiquement innovantes, comme le souhaite le gouvernement britannique, mais pour des contrôles à effectuer en mer d'Irlande, et non à la frontière, hautement sensible, entre les deux Irlande.

Ce schéma signifie toutefois qu'il y aura bien une divergence réglementaire avec le reste du Royaume-Uni. C'est l'objet même du Brexit pour la plupart de ses partisans. Nous devons donc nous préparer à un risque de dumping fiscal, social et réglementaire à nos portes. Boris Johnson considère d'abord le Brexit comme une « énorme opportunité économique », dont la France serait bien évidemment l'une des premières victimes. Ce risque doit être mesuré et pris pleinement en compte dans la négociation.

Le principe d'un consentement, renouvelable tous les quatre ans, du Parlement nord-irlandais, n'est clairement pas acceptable. C'est un piège pour l'Union européenne, qui s'engagerait à ne pas mettre en place de contrôles, alors que l'alignement réglementaire serait révocable. L'Union européenne pourrait ainsi devenir dans l'incapacité de protéger son marché intérieur. Enfin, même si le Premier ministre britannique affirme vouloir sortir coûte que coûte au 31 octobre, une loi du 9 septembre dernier l'oblige théoriquement à demander un nouveau report si aucun accord n'est trouvé. Même si des élections générales permettaient de trouver une solution, cela impliquerait toutefois la nomination d'un commissaire

britannique et le maintien des députés européens élus au Royaume-Uni, ce qui serait un contresens politique alors que la nouvelle Commission s'apprête à entrer en fonctions.

Dans ce contexte, quelles sont les conséquences du Brexit dans les domaines de la politique étrangère et de défense ?

Du côté du Royaume-Uni, certains considèrent que le Brexit sera le plus grand coup porté à la posture britannique dans le monde depuis la crise de Suez en 1956. Que pèsera Londres, à l'avenir, dans le dialogue avec la Russie et avec la Chine ? Pour réagir à l'évolution de la situation à Hong Kong, ou encore sur la question du développement des infrastructures de la 5G, le Royaume-Uni n'est-il pas déjà entravé par la nécessité de maintenir de bonnes relations, en vue d'un accord futur, avec la Chine ?

Le Brexit arrive pour le Royaume-Uni dans un contexte déjà difficile, alors que les budgets de défense sont insuffisants pour financer les équipements planifiés. La question de l'Écosse a une dimension stratégique puisque la dissuasion nucléaire du Royaume-Uni y est entièrement implantée. Le coût d'une relocalisation en Angleterre de cette force de dissuasion a été évalué entre 3 et 50 milliards de livres ! Nombreux sont ceux qui pensent qu'une indépendance de l'Écosse lui serait fatale.

Du côté de l'Union européenne, on a pu croire dans un premier temps que le Brexit permettrait de relancer la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), en écartant un partenaire un peu difficile. Cette perspective est douteuse. D'autres pays atlantistes, plus dépendants des États-Unis que ne l'est le Royaume-Uni, continueront à s'opposer à des avancées qui requièrent de toute façon l'unanimité. Le Royaume-Uni jouait un rôle de médiateur entre l'OTAN, les États-Unis, et les États membres de l'Union européenne. Personne ne pourra exercer ce rôle à sa place.

Par ailleurs l'Union européenne perd l'un de ses deux sièges permanents au Conseil de sécurité de l'ONU, donnant à la France une responsabilité particulière. Nous subissons déjà des pressions pour « européeniser » notre siège permanent. Une telle solution serait évidemment absurde puisque l'Union européenne passerait de cinq sièges, permanents et non permanents, à un seul demain.

Le Brexit éloigne la France de son partenaire le plus naturel en matière de défense. Je ne reviendrai pas ici sur les difficultés de la coopération franco-allemande s'agissant des projets de systèmes de combat aérien et terrestre du futur. Le bon sens veut néanmoins que nous ne concentrions pas tous nos efforts sur notre partenariat, du reste indispensable, avec l'Allemagne. Le Royaume-Uni doit être associé autant que possible aux projets capacitaires européens, au travers de l'Agence européenne de défense, de la Coopération structurée permanente et du Fonds européen de défense. La base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) ne peut faire l'impasse sur les compétences britanniques. Un traité de sécurité et de défense entre l'Union européenne et le Royaume-Uni est souhaitable pour définir les modalités de cette association, qui sera spécifique au

Royaume-Uni, puisqu'il ne s'agit pas d'ouvrir nos dispositifs de la même façon à tous les États tiers.

Des cadres flexibles, comme l'Initiative européenne d'intervention (IEI), ou encore l'idée d'un Conseil de sécurité européen, pourront également contribuer à nous rapprocher du Royaume-Uni post-Brexit, à supposer toutefois que les Britanniques le souhaitent ! Certaines déclarations de Boris Johnson en font douter. La perspective de négocier pendant des années encore avec le Royaume-Uni pourrait inciter les Britanniques à instrumentaliser le volet de sécurité et de défense pour marquer des points, ce qui serait désastreux.

Comme vous le voyez, les perspectives ne sont pas très favorables !

Mme Gisèle Jourda. - Il me revient de vous exposer la partie de notre rapport consacrée au coût du Brexit. Il s'agit à l'évidence d'un scénario perdant-perdant, aussi bien pour le Royaume-Uni que pour l'Union européenne. Ce bilan revêt une triple dimension : humaine, économique et politique. Mon exposé portera sur les deux premiers aspects. Je laisserai le soin au président Bizet de développer les éléments politiques, en particulier en ce qui concerne la difficile relance de l'Union européenne.

S'agissant, en premier lieu, de la question de la liberté de circulation et des droits des citoyens, les incertitudes demeurent grandes et les questions non résolues nombreuses.

Même si le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'espace Schengen, plus de 3 millions de citoyens européens non britanniques y résident et y travaillent. Inversement, près de 1,2 million de Britanniques résident et travaillent sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne. Les uns et les autres vivent dans la plus grande incertitude quant à leur futur statut, et ce plus de trois ans après le référendum du 23 juin 2016.

Pour les ressortissants européens qui souhaiteraient s'installer au Royaume-Uni après le 31 octobre 2019, le gouvernement britannique a annoncé que, en l'absence d'accord, un statut d'immigrant temporaire de trois ans serait proposé jusqu'à la fin 2020. La ministre de l'intérieur britannique a indiqué qu'un nouveau système de visas à points, « à l'australienne », basé sur les compétences, serait introduit en 2021. Dans ce cadre, les ressortissants européens seraient alors traités comme des citoyens des pays tiers.

En France, les autorités s'efforcent de rendre la transition la moins douloureuse possible. L'ordonnance n° 2019-76 du 6 février 2019 prévoit, en faveur des citoyens du Royaume-Uni, un régime dérogatoire au droit commun des étrangers, applicable en cas de Brexit sans accord. Les ressortissants britanniques résidant régulièrement en France avant la date de retrait du Royaume-Uni bénéficieraient alors d'un délai d'un an pour obtenir un titre selon des modalités simplifiées. Durant cette période, leurs droits en matière de séjour et d'activité professionnelle, ainsi que l'intégralité de leurs droits sociaux seraient maintenus.

Toutefois, la question des courts séjours n'est pas résolue. Le Parlement européen a approuvé en séance plénière, le 4 avril 2019, l'exemption de visas pour les citoyens du Royaume-Uni effectuant de courts séjours dans l'Union européenne après le Brexit, avec ou sans accord, sous réserve de réciprocité. Si le gouvernement britannique a fait part de son intention d'appliquer le même traitement aux ressortissants européens pour des séjours de moins de trois mois, rien n'a toutefois été formellement établi.

J'en viens à la seconde dimension majeure de l'impact du Brexit : son coût économique et financier, de plus en plus sensible pour les deux parties.

De multiples estimations de l'impact prévisible du Brexit sur l'économie britannique ont jalonné la campagne électorale du référendum du 23 juin 2016 et les trois années qui se sont écoulées depuis. Certes, le choc négatif et brutal tant annoncé ne s'est finalement pas produit, ou pas encore. L'expansion s'est poursuivie, permettant même au taux de chômage de revenir à l'été 2019 à son plus bas niveau - 3,8 %-, depuis 1975.

En dépit de ces éléments favorables, il semble pourtant que le processus structurel de ralentissement de l'économie britannique soit engagé. Depuis 2016, la croissance est systématiquement inférieure à celle de l'Union européenne. En 2018, cet écart s'est d'ailleurs creusé, le taux de croissance s'établissant à 1,4 %, à comparer avec les 2 %, de la moyenne européenne. Surtout le climat d'incertitude pèse de plus en plus fortement sur les décisions à long terme des entreprises et des investisseurs. Pour ne prendre qu'un seul exemple, le constructeur automobile japonais Honda a annoncé, en février 2019, sa décision de programmer pour 2021 la fermeture de son usine unique en Angleterre. Ce centre de production, situé à Swindon, d'où sortent des moteurs depuis 1989 et des voitures de la firme depuis 1992, est le quartier général européen du constructeur japonais. Environ 3 500 personnes y travaillent et 150 000 véhicules y sont assemblés chaque année, soit environ 10 % de la production automobile du Royaume-Uni.

Tôt ou tard, l'économie britannique risque donc bel et bien d'être rattrapée par les conséquences du référendum du 23 juin 2016. C'est dans ce contexte qu'il convient d'interpréter les prévisions concordantes très négatives présentées, fin 2018, tant par le Trésor public britannique que par la Banque d'Angleterre, en cas de Brexit sans accord : le premier prévoyait un PIB inférieur de 8 % à l'horizon 2024, la seconde de 10 % sur un horizon à quinze ans, par rapport à ce qu'il aurait été en cas de maintien du Royaume-Uni.

Les dernières prévisions de la Banque d'Angleterre sur l'impact d'un Brexit sans accord ont été transmises à la commission des finances du Parlement britannique le 3 septembre dernier. Elles retiennent un scénario fondé sur des hypothèses encore plus pessimistes, allant jusqu'à une diminution du PIB de 5,5 % en 2020.

Parallèlement, un éventuel Brexit sans accord aurait un impact majeur sur l'Union européenne. Une étude publiée en mars 2019 par la fondation allemande Bertelsmann s'est efforcée d'en apprécier l'ampleur au niveau de chacun des États

membre et de leurs régions. Il apparaît qu'après l'Allemagne - 9,5 milliards d'euros par an -, la France aurait à subir la perte de richesse économique la plus importante avec 7,7 milliards d'euros par an, suivie par l'Italie à 4,1 milliards d'euros et l'Irlande à 3,4 milliards d'euros. Dans cette hypothèse, le coût d'opportunité atteindrait 40 milliards d'euros par an pour l'Union européenne et 57 milliards d'euros pour le Royaume-Uni.

Pour les entreprises, quelle que soit *in fine* la nature du Brexit et les dispositions de l'accord commercial futur, le processus en cours conduira inévitablement à dénouer des relations d'interdépendance et à déconstruire des chaînes de valeur. Le saut dans l'inconnu sera à la mesure de l'enjeu. Les risques seront compliqués à gérer des deux côtés de la Manche, pour les Britanniques qui n'auraient plus accès dans les mêmes conditions au marché européen, sauf à renégocier des accords, comme pour les Européens qui risquent de ne plus pouvoir accéder à l'identique au marché britannique. En dernière analyse resterait l'option de commercer sur la base des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Je conclurai mon propos par une analyse de la situation de la France au regard du Brexit. Le Royaume-Uni présente la spécificité, avec 11,9 milliards d'euros en 2018, de constituer non seulement le premier, mais l'un des rares excédents commerciaux de notre pays dans ses échanges avec l'extérieur. Ce constat conduit à redouter un Brexit sans accord, car la France aurait tout à perdre à l'instauration de droits de douane. Au-delà des échanges de biens et de services, le Royaume-Uni et la France constituent des investisseurs réciproques importants : en 2017, le Royaume-Uni disposait d'un stock d'investissements directs à l'étranger (IDE) de 90 milliards d'euros en France, contre 112 milliards d'euros pour le stock d'IDE français au Royaume-Uni.

Enfin, le Royaume-Uni représente le deuxième pays d'implantation des entreprises françaises à l'étranger, avec près de 3 800 filiales dégagant environ 120 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel et comptant plus de 400 000 emplois. La présence britannique en France s'élève, quant à elle, à 1 200 filiales de groupes britanniques représentant 34 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel et 88 000 emplois.

Les liens économiques étroits entre la France et le Royaume-Uni reflètent la proximité géographique des pays et la complémentarité de leurs économies. Le Brexit représentera donc un défi majeur à relever, car des liens d'interdépendance aussi forts ne sauraient être déconstruits que dans la douleur.

M. Claude Kern. - L'issue du référendum du 23 juin 2016 a grandement fragilisé l'unité des différentes composantes du Royaume-Uni. Notre groupe de suivi a donc décidé d'y consacrer de larges développements. Nous nous sommes également déplacés à Édimbourg et à Londres pour apprécier la situation.

Certes, les partisans de la sortie du Royaume-Uni l'ont emporté assez nettement en Angleterre et au Pays-de-Galles avec respectivement 53,4 % et 52,5 % des voix, mais les électeurs se sont prononcés plus fortement encore en faveur du maintien dans l'Union européenne en Irlande du Nord, avec 55,8 % des voix, et en

Écosse où le résultat a dépassé 62 %. Les résultats obtenus dans ces deux territoires remettent en cause la cohésion du pays, puisque l'enjeu porte respectivement sur la préservation de la paix civile en Ulster et sur le maintien de l'Écosse au sein du Royaume-Uni.

Depuis trois ans, la question de la frontière irlandaise apparaît comme la cause principale de l'échec répété des négociations sur l'accord de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. En effet, le Brexit, caractérisé par la sortie de l'union douanière et du marché unique, requiert le retour d'une frontière effective entre l'Irlande du Nord, partie intégrante du Royaume-Uni, et l'Irlande, pays membre de l'Union européenne. Cette frontière vise à assurer le respect des tarifs douaniers et des normes européennes, par exemple en matière sanitaire. Là réside très largement le noeud gordien du Brexit.

L'effacement progressif de l'actuelle frontière, depuis 1998, a rétabli la libre circulation des personnes sur l'île d'Irlande. Préexistante à l'Union européenne, cette liberté avait été reconnue, après la partition de l'Irlande en 1921, dans le cadre de la mise en place, deux ans plus tard, de la zone de circulation commune ou *Common Travel Area*. L'intensité des échanges frontaliers - près de 30 000 personnes traversent chaque jour la frontière - démontre le caractère impensable du retour d'une frontière physique. Contraire à l'esprit de l'accord du Vendredi saint, cette restauration risquerait également de réactiver le souvenir douloureux des troubles et de la partition de l'Irlande, entraînant un regain de violence entre les catholiques irlandais indépendantistes et les protestants nord-irlandais unionistes et mettant à mal les relations économiques sur l'île d'Irlande.

Il convient donc de trouver une solution qui garantisse la libre circulation, ce qui semble cependant mal s'accorder avec l'aspiration des Britanniques à reprendre le contrôle de leurs frontières. Initialement et dans l'attente d'une solution de long terme, l'Union européenne a proposé l'adoption d'un filet de sécurité ou *backstop*, l'Irlande du Nord et l'Irlande restant réunies dans une zone réglementaire et douanière commune. Jugée dangereuse pour l'intégrité territoriale du Royaume-Uni, cette solution a été rejetée par le gouvernement May. Dans l'incapacité de réfléchir à des solutions alternatives crédibles et praticables, le gouvernement britannique a, par la suite, proposé que le *backstop* soit étendu à l'ensemble du Royaume-Uni, dans le cadre de l'accord de novembre 2018. Cette solution a été rejetée par le Parlement britannique à trois reprises.

Arrivé au pouvoir en juillet 2019 à la suite de la démission de Theresa May, Boris Johnson assume l'idée de positionner, le cas échéant, le Royaume-Uni sur la trajectoire d'un *no-deal*, préférable, selon lui, à un accord incluant un dispositif de *backstop*. Sans anticiper l'issue des négociations, dont le contenu évolue de jour en jour, notre groupe de suivi a considéré que le *mini-backstop*, correspondant à la proposition initiale d'un filet de sécurité étendu seulement à l'Irlande du Nord, constituerait la solution la plus appropriée. Il s'agirait de créer une zone d'échanges commune entre la province britannique nord-irlandaise et la République d'Irlande, donc, par extension, avec l'Union européenne. Concrètement, les contrôles seraient effectués sur les produits traversant la mer d'Irlande, entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, ce qui garantirait l'absence de contrôle à la frontière terrestre

entre les deux Irlande. L'Irlande du Nord deviendrait alors une zone économique spéciale, à la fois au sein du Royaume-Uni et dans l'Union européenne.

L'avenir de l'Écosse apparaît également très incertain. En effet, dans la foulée de la publication des résultats du référendum du 23 juin 2016, le gouvernement écossais a fait savoir qu'il revendiquait une solution différenciée pour la province, qui lui garantirait un statut spécial lui permettant de rester dans le marché unique.

Depuis toujours et plus encore depuis la loi de décentralisation de 1998 ou *Scotland Act*, l'Écosse considère le Royaume comme une quasi-confédération, *a partnership of equal nations*, interprétation qui diffère de celle de Londres. En conséquence, le Parlement écossais a rejeté la loi de retrait de l'Union européenne votée par le Parlement britannique, considérant qu'elle mettait en cause les prérogatives octroyées à l'Écosse par le *Scotland Act*.

Lors de notre déplacement à Édimbourg, les 9 et 10 mai 2019, nos interlocuteurs ont tous établi un lien entre le référendum britannique du 23 juin 2016 et celui du 18 septembre 2014 ayant abouti au rejet, à 55,3 %, de l'indépendance de l'Écosse, supposé alors clore le débat, au moins pour une génération. Cependant, le Brexit a rouvert la boîte de Pandore, puisque, lors du référendum, les unionistes avaient argumenté que le choix de quitter le Royaume-Uni conduirait l'Écosse à sortir en même temps de l'Union européenne. Quelques années plus tard, les indépendantistes écossais font logiquement valoir cette contradiction, en ajoutant qu'ils n'ont pas voix au chapitre du Brexit et se trouvent *de facto* liés par les choix des électeurs anglais. Il ne semble donc guère étonnant que le Premier ministre d'Écosse évoque à nouveau officiellement la perspective de la tenue d'un second référendum sur l'indépendance.

Trois scénarios se profilent : le maintien dans le Royaume-Uni avec une autonomie accrue, voire un statut spécial à l'égard de l'Union européenne ; l'indépendance et le retour dans l'Union européenne ; enfin, l'indépendance sans réintégration dans l'Union européenne. La probabilité de ces scénarios dépend du type de Brexit qui s'imposera, de la qualité des négociations de l'accord de sortie et de la nouvelle relation commerciale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Dans l'hypothèse où la trajectoire indépendantiste écossaise ne serait infléchie, une éventuelle demande d'adhésion à l'Union européenne d'une Écosse indépendante prendrait du temps. Sur la base du précédent de la Croatie, il n'est pas exagéré d'envisager un délai d'une dizaine d'années.

Outre les difficultés de ce calendrier, l'Écosse devrait surmonter plusieurs problèmes pratiques, notamment l'établissement d'une frontière physique. Renaîtrait alors la question d'un *backstop*, car cette frontière nouvelle séparerait le Royaume-Uni de l'Union européenne. La libre circulation des Écossais dans le Royaume-Uni pourrait s'en trouver remise en cause, ce qui semble impensable. Enfin, l'Écosse indépendante serait contrainte de renégocier les accords auxquels elle était partie à travers le Royaume-Uni, cette entreprise titanesque devant avoir pris fin avant d'adhérer à l'Union européenne.

En définitive, l'interminable casse-tête de la frontière irlandaise risque de préfigurer des difficultés pires avec l'Écosse, si la province venait à réclamer son indépendance. Cela ne serait pas la moins funeste des conséquences du Brexit.

M. Jean Bizet, président. - Je souhaite, pour ma part, vous apporter quelques éléments d'analyse sur plusieurs enjeux sectoriels majeurs du Brexit, avant de conclure par des propos plus politiques sur les retards de la relance de l'Union européenne.

S'agissant des enjeux sectoriels du Brexit, plus encore que la finance, l'agriculture et la pêche figurent parmi les activités économiques les plus menacées, d'autant qu'elles font l'objet des deux seules politiques européennes intégrées : la politique agricole commune (PAC) et la politique commune de la pêche (PCP).

La perspective du Brexit inquiète très fortement les professionnels de la pêche en France et en Europe. En effet, dans l'hypothèse de l'absence d'un accord pour régler les modalités de sa sortie, le Royaume-Uni n'aurait plus à appliquer les accords européens et pourrait interdire aux chalutiers de ses voisins l'accès à ses eaux. Or, la pêche française dépend pour un quart de ses prises de l'accès aux eaux britanniques. La dépendance aux prises en eaux britanniques atteint, dans les régions littorales des Hauts-de-France, de Normandie et de Bretagne des niveaux bien supérieurs, de l'ordre de 40 % à 50 %.

En outre, la sortie du Royaume-Uni de la PCP entraînerait inévitablement la remise à plat des quotas de pêche favorables à notre pays, car fixés sur des bases historiques remontant aux années 1980. S'ils devaient être revus, ils le seraient à la baisse au regard de l'évolution de notre flotte de pêche. Cet enjeu semble au moins aussi important que celui du Brexit *stricto sensu*.

À l'instar de la pêche, l'agriculture française pourrait faire doublement les frais du Brexit en raison des pertes prévisibles de débouchés, mais également de la réforme de la PAC pour la période 2021-2027 en cours de négociation.

La France constitue, après les Pays-Bas, le second fournisseur agricole du Royaume-Uni. En moyenne, depuis le début des années 2010, les échanges agroalimentaires entre la France et le Royaume-Uni représentent 5 milliards d'euros par an, dont 1,3 milliard d'euros pour les vins, 600 millions d'euros pour les produits laitiers, 266 millions d'euros pour les confiseries et 160 millions d'euros pour la boulangerie et les céréales. Au total, l'excédent commercial agroalimentaire français s'élève à 3 milliards d'euros par an.

Par ailleurs, jusqu'à son adhésion à la Communauté économique européenne (CEE), le Royaume-Uni entretenait des liens commerciaux étroits, tout particulièrement dans le domaine agricole, avec les pays du *Commonwealth*. Ils se sont distendus depuis 1973, mais pourraient être réactivés à la faveur de la conclusion de futurs accords commerciaux de libre-échange, en particulier avec l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. De même, l'enjeu agricole figurera au cœur des relations commerciales futures entre le Royaume-Uni et les États-Unis. Le jeu apparaît toutefois d'une complexité rare, car les pays du *Commonwealth* ont

conclu, depuis 1973, des accords commerciaux de proximité et les échanges avec les États-Unis demeurent freinés pour des raisons normatives.

À la perte directe de débouchés traditionnels pour la France pourrait s'ajouter un effet dit de second tour, prenant la forme d'une concurrence accrue des producteurs agricoles britanniques au détriment des exportateurs français sur des marchés tiers. Trois secteurs exportateurs pourraient notamment en pâtir : le lait, la viande et, dans une moindre mesure, les céréales.

Outre la question des échanges commerciaux, l'avenir de la PAC et de son financement apparaît comme une autre inconnue majeure du Brexit. De fait, le Royaume-Uni représente un contributeur net de la PAC à hauteur de 2,7 à 3,9 milliards d'euros par an, ce qui rend son apport difficilement remplaçable. La question budgétaire conditionne donc largement les négociations sur la future réforme de la PAC qui s'annonce drastique, avec une diminution prévisible en termes réels de 15 % sur le premier pilier et de 28 % sur le deuxième, malgré les propos rassurants du ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Nous avons d'ailleurs adopté pas moins de trois résolutions européennes à ce sujet.

Les flux entre le Royaume-Uni et l'Union européenne dans le secteur financier seraient aussi gravement affectés par un Brexit. Dans ce contexte incertain, l'industrie des services financiers s'est préparée à tous les scénarios.

L'Union européenne et le Royaume-Uni doivent encore compléter les accords de coopération et les protocoles d'accord de leurs régulateurs respectifs dans le domaine financier. De même, la *City* demande la reconnaissance réciproque d'équivalence des plateformes de négociation pour un temps suffisamment long, comme cela existe avec la Suisse. Il serait également souhaitable que soient mises en place des équivalences pour le marché des dérivés et que soient préservées la libre circulation des données personnelles et la continuité des contrats. En l'absence d'accord, rien ne sera toutefois automatiquement acquis.

J'en viens désormais, avec une certaine amertume, mais sans aucune résignation, au dernier point de notre rapport, qui porte sur les perspectives de relance de l'Union européenne après le Brexit.

Le résultat négatif du référendum britannique du 23 juin 2016 a suscité un choc émotionnel conjuguant, tout à la fois, surprise, sidération et volonté de tirer les enseignements du vote du peuple britannique. Cet effort de réflexion et d'introspection a inspiré nombre de démarches des responsables politiques européens et nationaux, parmi lesquelles figurent les travaux de notre groupe de suivi.

Hélas, la prise de conscience collective de la nécessité d'un sursaut pour l'Union européenne semble avoir succombé au mode traditionnel de gestion des dossiers : la pente naturelle du *business as usual* l'a emporté sous l'effet, en particulier, de l'impasse dans laquelle se trouve le Brexit et de la crise politique britannique. La résolution des innombrables difficultés pratiques prime sur les considérations à long terme.

Plusieurs raisons expliquent cette situation, comme les pesanteurs institutionnelles d'un processus de négociation à vingt-sept pays aux intérêts divergents. S'y ajoute la préférence implicite de l'Allemagne en faveur du maintien d'un *statu quo*, dont elle est la grande bénéficiaire dans bien des domaines, y compris en matière de défense. Il convient également de mentionner la difficulté de la France à peser dans les négociations, alors que le contexte économique et social français a malheureusement entraîné un abandon de l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire. En outre, les réticences des dirigeants des pays du nord de l'Europe, qualifiés par la presse de « nouvelle ligue hanséatique », ne facilitent pas les choses. Il en va de même des divisions apparues entre les anciens et les nouveaux États membres au sujet de la politique migratoire et des principes de l'État de droit.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le sommet informel des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenu à Sibiu en mai 2019 n'ait en rien permis de sortir de l'actuelle torpeur européenne. Cette rencontre était destinée à relancer la construction européenne à vingt-sept, avant les élections au Parlement européen et après la date présumée du Brexit. Il n'en est finalement résulté qu'un échange de vues approfondi sur les priorités de l'Union européenne d'ici à 2025, permettant d'alimenter la réflexion de l'ancien président du Conseil européen, Donald Tusk, et d'établir un projet d'agenda stratégique.

Relancer l'Union européenne nécessiterait, à tout le moins, de traiter trois questions de fond laissées en suspens. Comment répondre à la demande d'adhésion des pays des Balkans occidentaux, car il en va de la cohésion de la région et de la stabilisation de l'Europe toute entière ? Comment rendre l'Union européenne plus agile et moins naïve dans une économie de marché mondialisée et donc revoir les règles de concurrence pensées et définies il y a près d'un demi-siècle ? Enfin, comment, au travers d'une politique de défense plus européenne, permettre à notre continent de représenter un territoire d'influence et d'équilibre dans un monde turbulent ?

Le sursaut salutaire de l'Union européenne n'a pas encore eu lieu. Sans doute la question du Brexit doit-elle être réglée pour pouvoir espérer avancer à vingt-sept. Il nous faudra donc poursuivre nos travaux prospectifs et notre réflexion sur l'avenir de l'Union européenne, alors que nous allons célébrer le trentième anniversaire de la chute du mur de Berlin et après le quinzième anniversaire de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale.

Nous devrions prochainement disposer de précisions sur la date d'effectivité et sur les modalités du Brexit. Je suis, pour ma part, convaincu que la ligne de conduite des Britanniques telle que définie au séminaire de Chequers en 2018, celle du *dumping*, reste d'actualité.

M. Christian Cambon, président. - Le Brexit représentera *in fine* un désastre à coûts partagés, y compris pour la France. La situation ne cesse de se complexifier depuis que le Parlement britannique a rejeté toutes les solutions envisageables.

On voit mal quelle sera l'issue politique. Visiblement, Boris Johnson espère reprendre la main en remportant des élections anticipées. En attendant, nous sommes dans l'expectative. Ce rapport examine toutes les perspectives en cherchant à identifier les difficultés.

M. Jean Bizet, président. - Il nous reste alors à choisir un titre. Vous proposiez initialement : *Brexit : un désastre au coût partagé.*

M. Christian Cambon, président. - C'était ce que nous avons envisagé, mais il ne faut pas exclure la possibilité d'un accord à la dernière minute. Les discussions semblent bloquées, mais avec Boris Johnson, on ne sait jamais, et il faut s'attendre à tout. On ne peut exclure l'hypothèse d'un accord de dernière minute.

M. Olivier Cadic. - En vérité, je n'y crois pas beaucoup ! Nul ne voit comment le Brexit pourrait avoir lieu avant le 31 octobre. La situation n'a pas évolué depuis 2016. Il n'y a pas de majorité au Parlement britannique pour voter une sortie sans accord. Le Parlement s'y est déjà opposé à sept reprises. Tout autre Premier ministre aurait démissionné dans ces conditions. Cela ne peut pas continuer comme cela. Un moment, chacun sera rattrapé par le principe de réalité. L'an dernier, déjà, nul ne me croyait lorsque je disais que les Anglais participeraient aux élections européennes... La question de l'Irlande n'est absolument pas réglée.

M. Jean Bizet, président. - C'est une question insoluble !

M. Olivier Cadic. - Un *no deal* implique en fait des centaines de microdécisions qui seront indispensables pour régler toutes les questions en suspens. Cela prendra des années ! On parle déjà d'élections en novembre. Vous évoquez la victoire de Boris Johnson, mais rien n'est moins sûr ! Les Britanniques sont tout à fait conscients que le Brexit sans accord serait « perdant-perdant ». Les sondages pour un éventuel nouveau référendum donnent une majorité de 53 % pour le *Remain*. Les jeux ne sont donc pas faits. Les Britanniques vivent le « syndrome du chimpanzé ». Comme le premier chimpanzé qui a été envoyé dans l'espace, ils se savent l'objet d'une expérience mais ne savent pas comment s'en sortir. De fait, il n'y a pas de bonne sortie. Le pays est profondément divisé. Le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne a eu lieu le 23 juin 2016. On en est déjà à la « saison 3 » du Brexit et il y aura, j'en suis sûr, la « saison 4 » ! Dans tous les cas, la sortie devra être approuvée par le Parlement britannique. Je ne vois pas comment une sortie pourrait être décidée avant le 31 octobre.

M. Jean Bizet, président. - En effet, cela semble difficile...

M. Christian Cambon, président. - C'est pourquoi la première phrase de notre rapport est : « Toutes les options sont ouvertes : celle d'un accord, celle d'une sortie sans accord et celle d'un nouveau report. » Nul ne lit l'avenir dans le marc de café. Boris Johnson a un argument fort, il dit parler au nom du peuple et vouloir faire appliquer ce qu'il a voté. Je ne peux que reconnaître la constance de M. Cadic. Mais le Parlement britannique a voté contre toutes les issues.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Le problème est que le Parlement britannique est discrédité alors que la démocratie britannique s'est toujours vantée

d'être un modèle d'équilibre. Boris Johnson est un populiste. Il joue une carte nationaliste face à une Union européenne dont il connaît tous les rouages, pour avoir été correspondant à Bruxelles lorsqu'il était journaliste.

La situation semble bloquée. Je salue l'initiative conjointe de nos deux commissions qui ont constitué ce groupe de travail dès le lendemain du référendum. Je partage l'amertume de Jean Bizet. Les Britanniques n'ont pas fait tout ce qu'ils pouvaient pour empêcher ce désastre. Alors que les Anglais avaient employé les grands moyens pour convaincre les Ecossais de rester dans le Royaume-Uni lors du référendum de 2014 sur l'indépendance, les efforts déployés pour convaincre les électeurs de voter contre le Brexit ont été beaucoup plus limités. En vérité, les hauts responsables ne croyaient pas à la possibilité d'une victoire du Brexit. De plus, si tous les ressortissants britanniques vivant hors du Royaume-Uni avaient pu voter, le résultat aurait été différent. Il y a eu beaucoup d'arrogance, voire de sabotage, car de multiples industriels influents au Royaume-Uni sont très liés aux États-Unis ou à l'Australie. Certains ont ouvertement fait campagne pour le Brexit et contre le *Remain* auprès de leurs employés.

De notre côté, on a traité les Anglais avec arrogance. Nos journaux se réjouissaient même à l'annonce du vote en faveur du Brexit. On avait le sentiment que la France en sortirait renforcée. Mas j'ai toujours dit que nous aurions à souffrir aussi. Je suis convaincue que Boris Johnson sera réélu. Les gens n'en peuvent plus et même les partisans du *Remain* en viennent à souhaiter une sortie rapide pour mettre un terme aux incertitudes. La situation est désastreuse pour les citoyens britanniques en Europe ou pour les Européens installés outre-Manche qui risquent de tout perdre. Permettez une brève évocation de mon cas personnel. Mariée depuis 35 ans à un ressortissant britannique, je ne suis pas sûre d'obtenir le statut de résident permanent, *settled status*, car les Anglais tiennent uniquement compte de la résidence fiscale ; or, parlementaire française, j'ai toujours voulu acquitter mes impôts en France. D'autres citoyens sont dans une situation similaire, certains se retrouveront dans une situation difficile.

M. Christian Cambon, président. - Vous avez raison. Dix jours avant le vote, avec Jean-Pierre Raffarin, nous avons rencontré des membres du cabinet de David Cameron. Ils étaient sûrs de leur coup, et d'ailleurs David Cameron n'a jamais fait de *mea culpa*.

Je note aussi, Monsieur Cadic et Madame Garriaud-Maylam, que vos analyses divergent un peu alors que vous vivez tous les deux au Royaume-Uni. C'est bien le signe de la complexité du dossier.

Le groupe de suivi autorise la publication du rapport.

**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^{er} octobre et le 31 décembre 2019, 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) :

- **Agriculture et pêche**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée
COM (2018) 394 final – Texte E13139

Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et la République du Sénégal
10654/19 – Texte E14155

Limites applicables aux résidus d'imazalil présents dans ou sur certains produits
D059761/04 – Texte E14173

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne la traçabilité de certains sous-produits animaux et produits dérivés (huiles et farines de poisson détoxifiées)
D049993/6 – Texte E 14183

Règlement de la Commission modifiant l'annexe X du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les examens complémentaires à réaliser pour les cas positifs d'encéphalopathie spongiforme transmissible chez les ovins et les caprins
D062223/02 – Texte E 14197

Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2020, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques applicables dans la mer Baltique et modifiant le règlement (UE) 2019/124 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche dans d'autres eaux
COM (2019) 380 final – Texte E 14250

Décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (Copaco)
11384/19 – Texte E 14263

Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la mise en place d'une organisation régionale de gestion des pêches ou d'un mécanisme régional de gestion des pêches pour la conservation et la gestion des ressources biologiques marines dans l'Atlantique Centre-Ouest
11515/19 – Texte E 14265

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/2403 en ce qui concerne les autorisations de pêche des navires de l'Union dans les eaux du Royaume-Uni et les opérations de pêche des navires de pêche du Royaume-Uni dans les eaux de l'Union

COM (2019) 398 final – Texte E 14278

Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2020, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques en mer Méditerranée et en mer Noire

COM (2019) 453 final – Texte E 14344

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable et d'un protocole entre l'Union européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part

COM (2019) 491 final – Texte E 14392

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne les normes microbiologiques applicables aux aliments crus pour animaux familiers, les exigences concernant les établissements agréés, les paramètres techniques applicables à la méthode dénommée « procédé de gazéification Brookes » et à l'hydrolyse des graisses fondues, et l'exportation du lisier transformé, de certains sangs, produits sanguins et produits intermédiaires

D061269/04 – Texte E 14453

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne les exigences applicables aux sous-produits animaux et aux produits dérivés qui sont originaires de l'Union et y sont réexpédiés après avoir été interdits d'entrée par un pays tiers

D064516/02 – Texte E 14454

- **Budget communautaire**

Projet de budget rectificatif n° 4 au budget général 2019. Réduction des crédits d'engagement et de paiement en fonction des besoins actualisés en matière de dépenses et de l'actualisation des recettes (ressources propres)

COM (2019) 610 final – Texte E 13659-4

Projet de budget rectificatif n° 5 au budget général 2019. Adaptation des crédits administratifs des institutions de l'UE en fonction des informations les plus récentes disponibles et actualisation des recettes (ressources propres)

COM (2019) 594 final – Texte E 13659-5

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil afin de fournir une aide financière aux États membres en vue de faire face à la lourde charge financière occasionnée à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union sans accord

COM (2019) 399 final – Texte E 14256

Lettre rectificative n° 1 au projet de budget général 2020 Actualisation de l'estimation des besoins pour les dépenses agricoles Ajustements liés aux propositions législatives figurant dans le paquet de mesures de préparation au Brexit du 4 septembre 2019 Renforcement de budgets administratifs et autres actualisations fondées sur l'évolution récente Ajustement de la structure du budget et correction technique
COM (2019) 487 final – Texte E 14408

- **Économie, finances et fiscalité**

Absence d'action de la Roumanie en réponse à la recommandation du Conseil du 4 décembre 2018
10003/19 – Texte E 14091

Absence d'action de la Hongrie en réponse à la recommandation du Conseil du 4 décembre 2018
10005/19 – Texte E 14092

Règlement de la Commission établissant la « liste Prodcom » des produits industriels visée dans le règlement (CEE) n° 3924/91 du Conseil
D062673/01 – Texte E 14199

Règlement de la Commission portant application, pour l'année de référence 2020, du règlement (CE) n° 808/2004 du Parlement européen et du Conseil concernant les statistiques communautaires sur la société de l'information
D062334/01 – Texte E 14202

Adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, pour ce qui concerne les normes comptables internationales IAS 1 et IAS 8
D062934/2 – Texte E14240

Adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, pour ce qui concerne les normes comptables internationales IAS 1, 8, 34, 37 et 38, les normes internationales d'information financière IFRS 2, 3 et 6, les interprétations 12, 19, 20 et 22 de l'International Financial Reporting Interpretations Committee et l'interprétation 32 du Standing Interpretations Committee
D062950/01 – Texte E14241

Modification du règlement (CE) n° 1126/2008 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la norme comptable internationale IAS 39 et les normes internationales d'information financière IFRS 7 et IFRS 9
D064618/01 – Texte E 14436

- **Environnement**

Position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la troisième 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 (2019) 413 final – E14297

Position à adopter, au nom de l'Union, lors de la troisième réunion de la conférence des Parties à la convention de Minamata sur le mercure, eu égard à l'adoption envisagée d'une décision concernant l'élimination progressive de l'utilisation des amalgames dentaires et modifiant l'annexe A de ladite convention

COM (2019) 414 final – E14298

- **Institutions**

Décision du Conseil, prise d'un commun accord avec le président de la Commission élu, adoptant la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission

11914/19 – Texte E 14270

Proposition de décision du Conseil portant modification de la décision (UE) 2019/274 relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de 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

COM (2019) 880 final – Texte E 14381

Recommandation de décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Roumanie en réponse à la recommandation du Conseil du 14 juin 2019

COM (2019) 913 final – Texte E 14460

Recommandation de décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Hongrie en réponse à la recommandation du Conseil du 14 juin 2019

COM (2019) 921 final – Texte E 14461

- **Justice et affaires intérieures**

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par l'Estonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen

COM (2019) 67 final – Texte E 14072

Association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne (Modification de l'annexe IV)

COM (2019) 359 final – Texte E14230

Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier

COM (2019) 401 final et COM (2019) 404 final – Textes E 14257 et E 14258

Recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Lituanie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM (2019) 222 final – Texte E14287

Ouverture de négociations relatives à un accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert modifiant l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne

COM (2019) 417 final – Texte E14299

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Lituanie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen

COM (2019) 302 final – Textes E 14309

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Japon aux fins du transfert et de l'utilisation de données des dossiers passagers (PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale

COM (2019) 420 final – Texte E 14336

Proposition de décision d'exécution du conseil relative à un système d'indemnisation de l'État membre dont le membre national est élu président d'Eurojust

COM (2019) 471 final – Texte E 14358

Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par l'Estonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

COM (2019) 200 final – Texte E 14360

Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion de la frontière terrestre extérieure avec la République de Macédoine du Nord et la Bulgarie

COM (2019) 230 final – Texte E 14361

Ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande 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 (2019) 551 final – Texte E 14432

Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la République tchèque, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

COM (2019) 450 final – Texte E 14439

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2019 de l'application, par la Tchéquie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données

COM (2019) 940 final – Texte E 14452

Projet de décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données pour ce qui est des données dactyloscopiques au Royaume-Uni
12514/19 – Texte E 14456

- **Politique commerciale**

Décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE sur le projet de recommandation sur la lutte contre le commerce illicite : Accroître la transparence dans les zones franches
11253/19 – Texte E 14206

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 la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, concernant l'adoption du protocole n° 1 concernant la définition de la notion de «produits originaires» et les méthodes de coopération administrative
D060782/03 – Texte E 14208

Décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité "Commerce et développement durable" institué par l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, en ce qui concerne le groupe d'experts visé à l'article 13.15 de l'accord
11774/19 – Texte E 14268

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des règles d'origine institué par l'Accord sur les règles d'origine (OMC-GATT de 1994), annexé à l'acte final signé à Marrakech le 15 avril 1994
COM (2019) 424 final – Texte E 14310

Comité mixte de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne
COM (2019) 457 final, COM (2019) 459 final, COM (2019) 460 final et COM (2019) 458 final – Textes E13353, E13354, E13355 et E13356

Décision du conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte et du sous-comité « Commerce et investissement » institués par l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption de décisions relatives au règlement intérieur du comité mixte et au règlement intérieur du sous-comité « Commerce et investissement »
COM (2019) 462 final – Texte E 14357

Position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité conjoint de mise en œuvre (CCMO) établi conformément à l'article 18 de l'accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République socialiste du Viêt Nam sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur du comité conjoint de mise en œuvre
COM (2019) 556 final – Texte E 14419

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de modifier l'accord international de 1992 sur le sucre

COM (2019) 595 final – Texte E 14451

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1388/2013 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits agricoles et industriels

COM (2019) 596 final – Texte E 14459

- **Politique de coopération**

Proposition de décision modifiée du Conseil sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat 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, concernant l'adoption de décisions relatives aux règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités ou de tout autre organe spécialisé

COM (2019) 345 final – Texte E 14201

Accord de partenariat intérimaire avec les États du Pacifique en ce qui concerne la modification des annexes II et VIII du protocole II de l'accord

COM (2019) 346 final – Texte E14220

Accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et la partie Afrique centrale pour ce qui est de l'adoption des règles de procédure relatives à la médiation, des règles de procédure relatives à l'arbitrage et du code de conduite des arbitres

COM (2019) 347 final – Texte E14221

Accord de partenariat économique avec la partie Afrique centrale pour ce qui est de l'adoption de la liste des arbitres

COM (2019) 348 final – Texte E14222

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie

COM (2019) 411 final – Texte E 14276

Décision du Conseil autorisant la Commission européenne à ouvrir des négociations en vue d'un accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière (ACAAMD) avec la République de Biélorussie

COM (2019) 576 final – Texte E 14420

- **Questions sociales et santé**

Règlement de la Commission modifiant et corrigeant le règlement (CE) n° 1881/2006 en ce qui concerne les teneurs maximales en acide éméique et en acide cyanhydrique dans certaines denrées alimentaires D060605/05 – Texte E 14185

Règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 2073/2005 en ce qui concerne Salmonella dans les viandes de reptiles
D060702/03 – Texte E 14187

Règlement 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 de 1-Décanol, de 2,4-D, d'ABE-IT 56, de cyprodinil, de diméthénamide, d'alcools gras, de florpyrauxifène-benzyle, de fludioxonil, de fluopyram, de mépiquat, de pendiméthaline, de picolinafène, de pyraflufen-éthyle, de pyridaben, d'acide S-abscissique et de trifloxystrobine présents dans ou sur certains produits
D062445/02 – Texte E 14192

Règlement 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 d'amitrole, de fipronil, de flupyrsulfuron-méthyl, d'imazosulfuron, d'isoproturon, d'orthosulfamuron et de triasulfuron présents dans ou sur certains produits
D060920/04 – Texte E 14196

- **Recherche et propriété intellectuelle**

Programme stratégique d'innovation pour la période 2021-2027 et refonte du règlement de l'Institut européen d'innovation et de technologie
COM (2019) 330 final et COM (2019) 331 final – Textes E 14179 et E 14180

- **Transports**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 2019/501 et le règlement (UE) n° 2019/502 garantissant une connectivité de base des réseaux routiers et aériens dans le cadre du retrait du Royaume-Uni en ce qui concerne leurs périodes d'application
COM (2019) 396 final – Texte E 14271

Révision du chapitre 9 de l'annexe 9 ("facilitation") de la convention relative à l'aviation civile internationale en ce qui concerne les normes et pratiques recommandées en matière de données des dossiers passagers
COM (2019) 416 final – Texte E14288

Forum mondial de l'harmonisation des règlements concernant les véhicules de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe
COM (2019) 480 final – Texte E 14359

Modification de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne
COM (2019) 568 final – Texte E 14428

Modification de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

COM (2019) 569 final – Texte E 14429

Modification de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

COM (2019) 574 final – Texte E 14430

Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé les 25 et 30 avril 2007, tel que modifié par le protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé les 25 et 30 avril 2007, signé par les États-Unis d'Amérique et par l'Union européenne et ses États membres le 24 juin 2010, afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne

COM (2019) 584 final et COM (2019) 585 final – Textes E 14444 et E 14445

Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole modifiant l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé les 16 et 21 juin 2011, afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne

COM (2019) 586 final et COM (2019) 588 final – Textes E 14446 et E 14448

Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole modifiant l'accord annexe entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé les 16 et 21 juin 2011, afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne

COM (2019) 589 final et COM (2019) 590 final – Textes E 14449 et E 14450

Proposition de décision du Conseil établissant la position à prendre au nom de l'Union au sein du comité mixte institué par l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part

COM (2019) 587 final – Texte E 14447

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolution européenne

Le 8 novembre 2019, est devenue définitive [la proposition de résolution](#) tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050.

Débats suite au Conseil européen

Le 22 octobre 2019, un [débat suite au Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019](#) a eu lieu en séance publique.

Le 18 décembre 2019, un débat suite au Conseil européen des 12 et 13 décembre 2019 a eu lieu en séance publique.

Débat sur la régression de la place de l'agriculture française sur les marchés internationaux

Le 1^{er} octobre 2019, un [débat](#) ayant pour thème « la régression de la place de l'agriculture française sur les marchés internationaux » a été organisé en séance publique, à la demande du groupe Les Républicains.

Débat sur la politique migratoire de la France et de l'Europe

Le 29 octobre 2019, un [débat](#) sur la politique migratoire de la France et de l'Europe a eu lieu en séance publique, à la demande du Gouvernement.

Débat sur la participation de la France au budget de l'Union européenne

Le 21 novembre 2019, un [débat](#) sur la participation de la France au budget de l'Union européenne a eu lieu en séance publique, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Rencontre avec une délégation slovène

Le 2 octobre 2019, M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, et Mme Colette MÉLOT, membre de cette commission et présidente du groupe d'amitié France-Slovénie, ont reçu une délégation du Conseil national slovène conduite par M. Bojan KEKEC, président de la commission des relations internationales et des affaires.

Entretien avec Mme Tamar Khulordava, présidente de la commission des affaires européennes du Parlement géorgien

Le 9 octobre 2019, MM. Jean BIZET, René DANESI et Mme Gisèle JOURDA se sont entretenus avec Mme Tamar KHULORDAVA, présidente de la commission des affaires européennes du Parlement géorgien.

Rencontre avec une délégation de députés arméniens

Le 15 octobre 2019, M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, a rencontré M. Vladimir VARDANYAN, député, président du groupe interparlementaire d'amitié France-Arménie, président de la commission des lois, et plusieurs députés arméniens.

Pays du nord de l'Europe

Le 7 novembre 2019, MM. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, André GATTOLIN, président du groupe France-Europe du Nord, Jean-François HUSSON, président du groupe France-Finlande et Mme Vivette LOPEZ se sont entretenus avec M. Éric DUEDAL, chef de service économique régional de Stockholm, Mme Patricia POULIQUEN, cheffe de service économique d'Helsinki et M. Romain SAUDRAIS, conseiller financier pour les pays nordiques.

Rencontre avec Mme Simona Leskovar, secrétaire d'État slovène

Le 13 novembre 2019, le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec Mme Simona LESKOVAR, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères de la République de Slovénie.

Rencontre avec M. Betian Kitev, président de la délégation de Macédoine du Nord à l'APCE

Le 14 novembre 2019, M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. Betian KITEV, président de la délégation de Macédoine du Nord à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Entretien avec M. Matej Tonin, parlementaire slovène

Le 27 novembre 2019, le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec M. Matej TONIN, député, président de la commission parlementaire sur le renseignement et la sécurité de la république de Slovénie.

Réunion de la LXIIème COSAC

MM. Jean BIZET, Philippe BONNECARRERE et Simon SUTOUR ont participé à la LXII^e session plénière de la COSAC du 1er au 3 décembre 2019.

ISSN: 2102-7552



www.librairie.senat.fr

PALAIS DU LUXEMBOURG

15, rue de Vaugirard
75291 Paris cedex 06
Tél. 01 42 34 20 00
Fax 01 42 34 26 77

www.senat.fr

