

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



## SOMMAIRE

<b>COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES .....</b>	<b>1</b>
<b>RÉUNIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>7</b>
<b><i>Mercredi 7 octobre 2020.....</i></b>	<b>9</b>
Réunion constitutive .....	9
<b><i>Mercredi 14 octobre 2020.....</i></b>	<b>17</b>
Institutions européennes.....	17
Débat préalable au Conseil européen des 15 et 16 octobre 2020, en présence de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes (en visioconférence) .....	17
<b><i>Jeudi 22 octobre 2020.....</i></b>	<b>47</b>
Méthodes de travail et programmation des travaux de la commission .....	47
<b><i>Mercredi 28 octobre 2020.....</i></b>	<b>57</b>
Négociations en vue d'un nouveau partenariat Union européenne-Royaume-Uni .....	57
Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes .....	57
<b><i>Mercredi 4 novembre 2020.....</i></b>	<b>73</b>
Justice et affaires intérieures.....	73
Audition de Mme Laura Kövesi, Premier chef du Parquet européen.....	73
<b><i>Jeudi 5 novembre 2020.....</i></b>	<b>83</b>
Justice et affaires intérieures.....	83
Audition de Mme Ylva Johansson, Commissaire européenne chargée des affaires intérieures.....	83
Désignations .....	91
<b><i>Jeudi 12 novembre 2020.....</i></b>	<b>93</b>
Justice et affaires intérieures.....	93
Audition de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union Européenne pour la lutte contre le terrorisme .....	93
<b><i>Mercredi 18 novembre 2020.....</i></b>	<b>109</b>
Budget de l'Union européenne .....	109
Audition de Mme Valérie Hayer, députée européenne, sur le projet de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.....	109
<b><i>Jeudi 19 novembre 2020.....</i></b>	<b>123</b>
Justice et affaires intérieures.....	123

Relations de l'Union européenne avec la Hongrie : rapport d'information de MM. Jean Bizet, André Gattolin et Jean-Yves Leconte .....	123
Marché intérieur, économie, finances, fiscalité .....	135
Politique européenne en matière de données et souveraineté numérique européenne : communication et avis politique de M. Christophe-André Frassa et Mme Laurence Harribey	135
<b><i>Jeudi 26 novembre 2020</i></b> .....	<b>153</b>
Agriculture et pêche.....	153
Audition conjointe avec la commission des affaires économiques du Sénat et les commissions des affaires européennes et des affaires économiques de l'Assemblée nationale, de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation .....	153
<b><i>Jeudi 3 décembre 2020</i></b> .....	<b>177</b>
Politique commerciale .....	177
Audition de M. Valdis Dombrovskis, vice-président exécutif de la Commission européenne en charge d'une économie au service des personnes, Commissaire européen au commerce .....	177
<b><i>Mardi 8 décembre 2020</i></b> .....	<b>191</b>
Institutions européennes.....	191
Débat préalable au Conseil européen des jeudi 10 et vendredi 11 décembre 2020, en présence de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes .....	191
<b><i>Jeudi 10 décembre 2020</i></b> .....	<b>219</b>
Institutions européennes.....	219
Audition de Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes, et de M. Xavier Lapeyre de Cabanes, secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne .....	219
<b><i>Jeudi 17 décembre 2020</i></b> .....	<b>233</b>
Justice et affaires intérieures.....	233
Stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité 2020-2025 : communication et avis politique de MM. André Reichardt et Ludovic Haye.....	233
Institutions européennes.....	247
Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne .....	247
Désignations .....	259
<b>EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION</b> .....	<b>261</b>
<b>DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION</b> .....	<b>261</b>
<b>L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT</b> .....	<b>277</b>
<b><i>Participation de la France au budget de l'Union européenne</i></b> .....	<b>279</b>
<b><i>Audition de M. Margaritis Schinas, vice-président de la Commission européenne, chargé des migrations et de la promotion du mode de vie européen</i></b> .....	<b>279</b>

<i>Réunions de la COSAC</i> .....	279
<i>Débats à la suite des réunions du Conseil européen</i> .....	279
<i>Rencontres diplomatiques et inter-parlementaires</i> .....	279
<i>Entretien sur l'avenir de Strasbourg, siège du Parlement européen</i> .....	280



## **RÉUNIONS DE LA COMMISSION**



**Mercredi 7 octobre 2020**

- Présidence de M. Pierre Cuypers, président d'âge -

### **Réunion constitutive**

**M. Pierre Cuypers, président d'âge.** – Je suis heureux d'ouvrir notre réunion en ma qualité de président d'âge. La salle où nous nous trouvons n'est pas celle qui est attribuée en priorité à notre commission – la salle A 120 sera bientôt disponible pour les prochaines réunions –, mais elle présente l'avantage d'être plus grande. Ainsi, nous pouvons respecter scrupuleusement les consignes sanitaires. Merci à tous de porter le masque et de veiller à la distanciation pour le bien de chacun d'entre nous.

J'ai une pensée amicale pour nos collègues dont le mandat a cessé, soit parce qu'ils ont décidé de se retirer de la vie parlementaire, soit parce qu'ils n'ont pas été reconduits. Qu'ils soient remerciés de leur contribution à l'activité de notre commission.

C'est avec beaucoup de plaisir que je retrouve ici de nombreux collègues. Je remercie tout particulièrement Jean Bizet, qui a animé cette commission pendant un peu plus de deux mandats. À ses côtés, nous avons beaucoup appris, qu'il s'agisse de négocier, d'écouter ou de proposer ; nous avons prouvé à quel point nous étions capables de travailler ensemble.

Enfin, je souhaite une cordiale bienvenue à ceux qui rejoignent notre commission, même si je suis désolé que nous soyons masqués pour cette première prise de contact. Je puis les assurer que les travaux de la commission des affaires européennes sont particulièrement intéressants. Les sujets sont souvent difficiles, mais essentiels pour notre pays, car notre avenir se joue aussi bien à Bruxelles qu'à Paris.

**M. André Gattolin.** – Et à Strasbourg.

**M. Claude Kern.** – N'oublions pas Strasbourg.

**M. Pierre Cuypers, président d'âge.** – Nous sommes d'accord.

L'ordre du jour appelle l'élection du président de la commission et la constitution de son bureau.

Notre commission est composée de 41 membres.

L'article 73 *bis* du Règlement du Sénat prévoit que les dispositions de son article 13 sont applicables au Bureau de la commission des affaires européennes. Je rappelle qu'en vertu de cet article, l'élection du président a lieu au scrutin secret sous la présidence du président d'âge, qui proclame les résultats du scrutin. Le dépouillement de ce scrutin est effectué par les deux plus jeunes commissaires présents.

Conformément à l’alinéa 4 de l’article 13 du Règlement, la majorité absolue des suffrages exprimés est requise aux deux premiers tours, la majorité relative au troisième tour.

*M. le président donne lecture des délégations.*

**M. Pierre Cuypers, président d’âge.** – J’appelle nos deux plus jeunes collègues présents, M. Jérémy Bacchi et Mme Elsa Schalck, pour procéder au contrôle des opérations de vote et au dépouillement. J’invite les candidats aux fonctions de président de la commission des affaires européennes à se faire connaître.

**M. Jean Bizet.** – Je présente la candidature de M. Jean-François Rapin.

*Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.*

**M. Pierre Cuypers, président d’âge.** – Les résultats du premier tour sont les suivants :

Nombre de votants : 38

Bulletins blancs : 4

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 34

Majorité absolue : 19

M. Jean-François Rapin ayant obtenu 34 voix, je le proclame président de la commission des affaires européennes. (*Applaudissements.*)

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

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, je vous remercie très sincèrement de la confiance que vous me faites aujourd’hui. Je suis très honoré de prendre la présidence de cette commission, à l’heure où l’Union européenne traverse une crise historique, dont nous espérons qu’elle sortira plus forte.

Permettez-moi de saluer chaleureusement notre doyen d’âge – ou plutôt le moins jeune d’entre nous ! – et de le remercier d’avoir parfaitement présidé notre réunion. Je le souligne d’emblée : il y a un esprit commun qui a toujours présidé aux travaux de notre commission et que je veillerai à maintenir, à savoir un vrai dialogue dans le respect de nos différences politiques. Nous savons travailler ensemble et rechercher le consensus entre nous chaque fois que cela est possible. C’est l’état d’esprit qu’ont su insuffler mes prédécesseurs depuis le regretté Hubert Haenel, dont je salue la mémoire.

Je veux surtout rendre hommage à Jean Bizet, qui a assuré la présidence de la commission au cours des six dernières années et que j’ai plaisir à retrouver parmi nous – j’y reviendrai.

Nous devons maintenant procéder à la constitution du bureau de notre commission. Nous allons, dans un premier temps, procéder à la désignation des vice-présidents.

L'alinéa 6 de l'article 13 du Règlement du Sénat dispose que : « Pour la désignation des vice-présidents, les groupes établissent une liste de candidats selon le principe de la représentation proportionnelle, en tenant compte de la représentation déjà acquise à un groupe pour les postes de président et de rapporteur général. Le nombre des vice-présidents est, le cas échéant, augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de président ou de vice-président à chaque groupe. »

En application de ces règles, nous devons nommer onze vice-présidents selon la répartition suivante : pour le groupe Les Républicains, trois vice-présidents ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, deux vice-présidents ; pour le groupe Union Centriste, un vice-président ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, un vice-président ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et territoires, un vice-président.

Compte tenu des propositions formulées par les différents groupes, je vous propose la désignation comme vice-présidents : pour le groupe Les Républicains, de MM. Alain Cadec, Cyril Pellevat et André Reichardt ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, de M. Didier Marie et Mme Gisèle Jourda ; pour le groupe Union Centriste, de M. Claude Kern ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, de M. André Gattolin ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, de M. Henri Cabanel ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, de M. Pierre Laurent ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, de Mme Colette Mélot ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et territoires, de M. Jacques Fernique.

*Les vice-présidents sont désignés.*

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous devons procéder maintenant à la désignation des quatre secrétaires, à la représentation proportionnelle, en application de l'alinéa 7 de l'article 13 du Règlement du Sénat.

Je vous propose, conformément aux propositions formulées par les groupes, la désignation comme secrétaires : pour le groupe Les Républicains, de M. François Calvet et de Mme Marta de Cidrac ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, de M. Jean-Yves Leconte ; et pour le groupe Union Centriste, de Mme Catherine Fournier.

*Les secrétaires sont désignés.*

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le bureau de la commission est donc ainsi constitué :

Président : M. Jean-François Rapin ; vice-présidents : MM. Pierre Laurent, Henri Cabanel, Jacques Fernique et André Gattolin ; Mme Gisèle Jourda ; MM. Claude Kern et

Didier Marie ; Mme Colette Mélot ; MM. André Reichardt, Alain Cadec et Cyril Pellevat ; secrétaires : Mme Catherine Fournier ; MM. Jean-Yves Leconte et François Calvet ; Mme Marta de Cidrac.

Le bureau se réunira dès mardi prochain à douze heures trente. Nous vous informerons du lieu de réunion.

Je tiens à saluer chaleureusement nos collègues dont le mandat a cessé : Jacques Bigot, Yannick Botrel, René Danesi, Nicole Duranton, Claude Haut, Benoît Huré, Sophie Joissains, Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, Guy-Dominique Kennel, Jean-Pierre Leleux, Michel Raison et Simon Sutour, qui présida notre commission de 2011 à 2014. Ils sont nombreux à avoir apporté une contribution éminente à nos travaux. Qu'ils en soient remerciés.

Je suis heureux de souhaiter une cordiale bienvenue à ceux de nos collègues qui rejoignent notre commission, laquelle a la particularité d'être inscrite dans notre Constitution.

En lien avec les commissions permanentes, il nous revient de peser sur le processus de décision européen.

Je conçois deux dimensions pour notre travail : d'une part, articuler l'Europe avec les territoires pour la rendre concrète et faire toucher du doigt son utilité sur le terrain – je pense, par exemple, aux moyens d'amortir le choc d'un Brexit dur ou encore aux nécessaires avancées sur l'Europe de la santé ; d'autre part, contribuer à la construction européenne sur le fond, en défendant la politique agricole commune (PAC), en nous affirmant face aux Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft –, en avançant vers l'Europe de la défense, en consolidant l'union des marchés de capitaux, en progressant vers l'Europe fiscale, ou encore en soutenant l'Europe de la recherche.

Nous disposons des instruments pour agir. Les résolutions européennes, prévues à l'article 88-4 de la Constitution, nous permettent d'exprimer au Gouvernement nos positions sur les sujets en discussion à Bruxelles et à Strasbourg. Ces résolutions peuvent porter, non seulement sur les projets d'acte, mais aussi sur tout document émanant d'une institution européenne, par exemple un rapport ou un Livre vert.

Nous avons donc un large champ d'intervention pour faire entendre la voix du Sénat. Nous devons veiller à maintenir une étroite concertation avec les commissions permanentes, dont chacun d'entre nous est par ailleurs membre. C'est en rassemblant nos forces et en agissant de concert que nous serons les plus efficaces.

Notre commission joue par ailleurs un rôle important pour contrôler le respect du principe de subsidiarité, comme le prévoit l'article 88-6 de la Constitution. Il s'agit de s'assurer que l'intervention européenne est bien nécessaire et qu'elle apporte une plus-value par rapport à l'action des États membres. À cet égard, je vous proposerai de reconduire le groupe de travail que Simon Sutour avait mis en place. Il est composé d'un sénateur par groupe politique. Cette formule a bien fonctionné ces dernières années. Elle a permis un examen systématique de tous les textes émanant de la Commission européenne au regard de la subsidiarité et l'adoption d'avis motivés, pour dénoncer une atteinte à ce principe, chaque fois que nécessaire.

Nous entretenons aussi, depuis 2006, un dialogue politique avec la Commission européenne, à laquelle nous adressons directement des avis politiques. Grâce au travail qu'elle a accompli au cours des dernières années, notre commission est bien identifiée à Bruxelles et à Strasbourg. Son action est reconnue. À nous de faire fructifier cet acquis, notamment en adoptant aussi souvent que nécessaire des avis politiques.

J'insiste également sur l'importance de la coopération parlementaire. Les Parlements nationaux doivent échanger entre eux et unir leurs forces pour peser davantage. Malheureusement, les circonstances actuelles compliquent les contacts physiques, mais nous devons renforcer par tout moyen nos liens avec tous les Parlements de l'Union européenne comme avec le Parlement européen.

Enfin, je tiens à remercier Jean Bizet, mon prédécesseur, qui n'a pas ménagé ses efforts durant les années au cours desquelles il a présidé notre commission pour mieux faire entendre la voix du Sénat à Bruxelles. À cette fin, il a su mobiliser toutes les sensibilités politiques de la commission, dans le respect de chacun. Je salue son engagement de tous les instants et sur tous les fronts – agricole bien sûr, ce qui est naturel pour un Normand, mais plus largement économique, puisqu'il s'est toujours montré très attentif aux nouvelles technologies, à la recherche et à l'innovation, au service de la croissance et de l'emploi.

Jean Bizet a aussi contribué à promouvoir la nécessité, pour l'Union européenne, de développer sa puissance et sa souveraineté sur la scène mondiale, qui est particulièrement chahutée en ce moment. Il restera aussi comme le président ayant assumé la prise en charge, par notre commission, d'une nouvelle mission : celle consistant à alerter le Sénat quant au risque que le législateur aille au-delà de ses obligations européennes quand il les transpose en droit national.

Après une phase expérimentale lancée en février 2018, la commission des affaires européennes s'est en effet vu confier une mission d'alerte sur les surtranspositions, dorénavant prévue par l'article 73 *sexies* du Règlement du Sénat. Notre commission contribue ainsi à éclairer le Sénat quant à la nature précise de nos obligations européennes et aux éventuelles surenchères auxquelles nous nous livrons, à l'échelle nationale, au moment de légiférer, au risque de nous tirer une balle dans le pied dans la compétition interne à l'Union européenne.

J'adresse donc, en mon nom et – j'en suis sûr – au nom de nombre d'entre vous, mes remerciements les plus chaleureux et amicaux à Jean Bizet, pour l'ambition européenne qu'il nous a fait partager et pour la fidélité qu'il a manifestée au Sénat durant sa présidence remarquable de la commission des affaires européennes ! (*Applaudissements.*)

**M. Jean Bizet.** – Avant tout, je félicite Jean-François Rapin, qui, vous l'avez deviné, connaît déjà bien l'Europe. Je salue celles et ceux d'entre vous qui ont rejoint cette commission, sans oublier les anciens. Je retrouve avec intérêt quelques visages connus, comme ceux de Catherine Morin-Desailly et de Catherine Fournier. De nombreux sénateurs avaient demandé à rejoindre la commission, preuve que, dans cette maison, l'Europe est perçue avec une acuité croissante.

L'Europe, c'est le temps long, celui des accords, des alliances et des compromis : quiconque refuse de le comprendre ne peut pas comprendre l'Europe.

Je vous livrerai trois mots, que j'ai glanés au cours de mes entretiens, notamment avec les différents ambassadeurs des États membres de l'Union.

Bien sûr, je rends hommage aux pères fondateurs, qui ont fait l'Europe. Mais maintenant, comme l'a dit l'ancien ambassadeur Claude Martin, « il nous faut faire les Européens », et ce n'est pas la tâche la plus facile.

L'ambassadeur d'Allemagne en poste à Paris, qui vient d'être nommé chef de la délégation de l'Union européenne à Ankara, disait pour sa part : « Pour aimer l'Allemagne, il faut d'abord la comprendre. » Il ajoutait – je précise qu'il a épousé une Française : « Il faut d'abord aimer les Français, et ensuite les comprendre. » J'ajoute à propos des Anglais : il vous est fortement conseillé de les aimer, mais, surtout, renoncez à les comprendre. (*Sourires.*)

Enfin, « il faut que l'Europe parle, de plus en plus, le langage de la puissance avec la grammaire de la solidarité ». Ce sont les propos du nouveau secrétaire d'État chargé des affaires européennes.

Pour garantir la puissance d'un État ou d'un continent, il faut une armée, une monnaie et une économie. L'armée, ce n'est pas l'armée européenne, mais l'armée des Européens ; au sujet de la monnaie, il va falloir aller très vite vers l'union des marchés de capitaux ; et, pour ce qui concerne l'économie, il faut pousser plus loin encore la mutation de la politique de la concurrence.

Il s'agit là d'une feuille de route assez large pour cette commission, qui – je ne suis pas objectif ! – est, selon moi, la plus belle des commissions parlementaires. Ce qui se passe en droit national se déroule, au minimum, deux ans plus tôt à l'échelle de l'Europe. Et, comme je l'ai constaté en Hongrie lors du dernier voyage que j'ai pu faire en tant que président, plus que jamais, il faut faire respecter les valeurs de l'Union, faire respecter précisément l'État de droit.

Je souhaite le meilleur à chacune et chacun d'entre vous, et d'abord au président de notre commission ! (*Applaudissements.*)

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je souhaite que chacun puisse trouver sa place en s'impliquant dans nos travaux, qui se caractérisent par la grande diversité des sujets abordés. J'y veillerai avec le bureau de la commission, que je réunirai prochainement.

En particulier, il me semble intéressant de poursuivre, autant que nécessaire, la constitution de binômes ou de groupes de travail. Cette méthode permet d'aborder les sujets traités avec la diversité politique qui est la nôtre, de dégager chaque fois que c'est possible des positions communes et ainsi de peser plus efficacement sur la décision européenne.

Je songe, par exemple, à ce que nous avons su faire encore tout récemment, avec la commission des affaires économiques, sur la modernisation de la politique européenne de concurrence. Je pense aussi au suivi rapproché que nous accordons, en commun avec la commission des affaires étrangères, au déroulement mouvementé du Brexit. Il nous appartiendra de remettre en place au plus vite ce groupe de suivi conjoint, car ce dossier est d'une actualité brûlante.

Nous devons aussi reconstituer deux groupes de travail qui ont encore toute leur pertinence : celui, commun avec la commission des affaires économiques, sur la réforme de la PAC, car elle est encore en débat ; et celui, commun avec les commissions des affaires économiques et des affaires étrangères, sur les négociations commerciales, car, même si l'Union européenne ne devrait pas conclure à brève échéance de nouvel accord commercial, l'avenir du multilatéralisme est un enjeu qui doit nous mobiliser.

Un dossier d'information a été préparé à votre intention. Il vous présente notre commission, les fondements juridiques ainsi que les outils concrets de son action.

Pour ce qui concerne notre programme de travail, je peux déjà vous indiquer à court terme que, sous réserve que la Conférence des présidents le confirme ce soir, nous devrions avoir, mercredi 14 octobre de dix-huit heures à vingt heures, une réunion de commission d'une nature particulière, puisqu'elle sera ouverte à l'ensemble des sénateurs : c'est l'usage pour tenir un débat ouvert autour du membre du Gouvernement chargé des affaires européennes, à savoir M. Clément Beaune, en amont du Conseil européen – le prochain Conseil réunira les chefs d'État ou de gouvernement les 15 et 16 octobre prochains. Jean Bizet a accepté de présider ce débat et je l'en remercie, étant retenu en circonscription par des engagements pris de longue date.

Notre prochaine réunion de commission se tiendra sans doute le jeudi 22 octobre, à neuf heures. Elle sera consacrée à notre programme et à notre méthode de travail. À cette occasion, nous présenterons la composition du groupe de travail sur la subsidiarité et nous désignerons les rapporteurs.

Beaucoup de demandes se sont déjà exprimées pour que notre commission puisse se réunir le mercredi entre treize heures trente et quinze heures. En vertu du Règlement, elle doit en principe se réunir le jeudi matin, au même moment que les délégations. Cette question devra être examinée de concert avec la présidence du Sénat.

J'indique aussi d'ores et déjà que deux auditions sont programmées : celle de M. Clément Beaune sur le Brexit, le mercredi 28 octobre à seize heures trente, en commun avec la commission des affaires étrangères, et celle du commissaire européen chargé des affaires intérieures, Mme Ylva Johansson, le jeudi 5 novembre à neuf heures, où nous pourrions évoquer le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile, que vient de présenter la Commission européenne.

**M. André Reichardt.** – Il est urgent de se pencher sur la question du siège du Parlement européen à Strasbourg. La France subit actuellement un camouflet. Voici la cinquième session dont le siège de Strasbourg est privé, c'est inadmissible.

**M. Claude Kern.** – C'est même la septième !

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous pourrions réagir par l'intermédiaire du président du Sénat. Nous pourrions, de plus, revenir sur ce point lors de l'audition de M. Beaune, avant d'envisager un éventuel avis politique.

**M. Didier Marie.** – Monsieur le président, je tiens à vous féliciter pour votre brillante élection, et je salue Jean Bizet pour son engagement et son respect des diverses sensibilités politiques, en lui adressant les amitiés de Simon Sutour.

À la suite d'une réorganisation de nos travaux, l'Europe est malheureusement sortie de l'hémicycle. S'ils restent de qualité, nos débats en amont et en aval des réunions du Conseil européen ont perdu en visibilité.

Nous souhaitons que vous fassiez part au bureau du Sénat et au président Larcher de la proposition de réinstaurer, à tout le moins, un débat préalable au Conseil européen dans l'hémicycle. Ce débat assurerait l'expression des groupes politiques et serait suivi d'une brève séance de questions interactives, pendant laquelle l'ensemble de nos collègues pourraient s'exprimer.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Lorsqu'ils avaient lieu dans l'hémicycle, les débats préalables se tenaient tard le soir. Il me semble qu'on les a déplacés en salle Médicis afin de pouvoir les organiser plus tôt dans la journée. Cela étant, je ne dispose pas de tout l'historique.

**M. Jean Bizet.** – Cette organisation n'est pas aisée : il s'agit de disposer, dans l'hémicycle, d'un créneau satisfaisant correspondant à l'emploi du temps des ministres concernés.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci à tous.

**Mercredi 14 octobre 2020**

- Présidence de M. Jean Bizet, en remplacement de M. Jean-François Rapin,  
président -

### **Institutions européennes**

**Débat préalable au Conseil européen des 15 et 16 octobre 2020, en présence de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes (en visioconférence)**

**M. Jean Bizet, président.** – Je suis heureux de vous accueillir, monsieur le ministre, au nom de Jean-François Rapin, qui vient d'être élu pour me succéder comme président de la commission des affaires européennes et qui vous prie de bien vouloir l'excuser : des engagements pris de longue date l'empêchent en effet d'être au Sénat ce soir et de présider notre réunion. Le calendrier du renouvellement sénatorial conjugué à vos contraintes d'agenda nous amène à nous réunir à cet horaire atypique pour débattre à la veille du Conseil européen. L'essentiel, néanmoins, est que ce débat puisse avoir lieu, d'autant que c'est la deuxième fois que le Conseil européen se réunit en octobre, sa réunion extraordinaire prévue en septembre ayant dû se tenir début octobre en raison de la pandémie. Cette dernière sera encore à l'ordre du jour, malheureusement : les chefs d'État ou de gouvernement chercheront à éviter le manque de coordination dont l'Union européenne avait souffert lors de la première vague épidémique de mars dernier.

Ils travailleront en outre sur trois sujets majeurs : la négociation du Brexit, le changement climatique et les relations extérieures. Comment ne pas être inquiets à mesure qu'augmente la probabilité de ne pas aboutir à un accord avec le Royaume-Uni pour organiser nos futures relations? Alors qu'il reste seulement deux semaines utiles, la négociation patine. Un accord ne pourra pas émerger sans l'assurance d'une concurrence loyale et la mise en place d'une gouvernance de cet accord ; or le Brexit est précisément présenté au Royaume-Uni comme l'opportunité pour ce pays de retrouver sa souveraineté en s'affranchissant des règles et de l'ordre juridique européens. Puisque l'accord commercial et l'accord de pêche doivent se conclure ensemble, l'impasse où se trouve le premier nous expose au risque qu'il n'y ait rien à la fin pour nos pêcheurs : pourra-t-on éviter que se brise l'unité entre les Vingt-Sept, tant les intérêts nationaux des huit États concernés par la pêche sont divergents ? Comment le Gouvernement compte-t-il procéder pour épargner à nos pêcheurs une négociation annuelle, espèce par espèce, et pour leur maintenir un accès à la zone des 6-12 milles ?

Concernant le changement climatique, la surenchère en matière d'objectifs de réduction des émissions à l'horizon 2030 nous préoccupe au plus haut point. Quand le Parlement européen propose de porter cette réduction à 60 %, en mesure-t-il seulement l'impact économique ? Une réduction de 55 % serait déjà extrêmement ambitieuse. Avant de transmettre le flambeau de la présidence de la commission, j'ai écrit au Président

Timmermans pour l'alerter notamment sur le risque que l'Union européenne condamne son agriculture conventionnelle en lui imposant des règles trop strictes : l'Europe est en voie de perdre toute souveraineté alimentaire, en important des biens agricoles avec un mauvais bilan carbone... Cela soulève une question de fond : qu'est-ce que le Président Macron est prêt à sacrifier sur l'autel de l'accord de Paris ?

Dernier sujet pour le Conseil européen : les relations extérieures de l'Union. Après avoir évoqué la Chine début octobre, il se tournera vers l'Afrique, autre partenaire stratégique pour l'Europe. Il est essentiel de dynamiser nos investissements en Afrique et d'y consolider nos valeurs communes. C'est ainsi que l'Europe confortera sa place à l'échelle mondiale, et cela vaut aussi envers la Biélorussie ou la Turquie. Pour reprendre vos propres mots, monsieur le ministre, il est temps que Josep Borrell adopte, au nom de l'Union, « le langage de la puissance avec la grammaire de la solidarité » : croyez-vous que la France soit en mesure d'en convaincre les autres États membres ?

Un dernier mot, enfin : depuis huit mois, le Parlement européen ne s'est pas réuni à Strasbourg, lieu symbolique de réconciliation franco-allemande, en contradiction avec ce que prévoient les traités. Aux yeux de notre commission et des sénateurs alsaciens, cette situation, qui n'a pas de justification sanitaire valable, n'est pas tolérable. Le Président de la République l'a lui-même dénoncée, mais, concrètement, que compte faire le Gouvernement pour y mettre fin ?

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Monsieur le ministre, mon premier sujet de préoccupation est le Brexit qui pourrait déboucher sur un accord minimal, voire une absence d'accord.

Le mandat de négociation confié à Michel Barnier comprenait la mise en place d'un partenariat étendu avec le Royaume-Uni, notamment en matière de sécurité, mais aussi de défense.

L'armée britannique est avec l'armée française celle qui compte en Europe ; membre du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Royaume-Uni doit être associé autant que possible à la défense de l'Europe. Or les dernières phases de la négociation nous inquiètent, la perspective de voir le Royaume-Uni participer à la politique de défense et de sécurité commune s'éloignant dangereusement...

Dans ce contexte inquiétant, quelles sont aujourd'hui les perspectives pour la coopération bilatérale de défense entre la France avec le Royaume-Uni, à la veille des dix ans des traités de *Lancaster House* ?

Je voudrais aussi évoquer le problème du financement de la défense européenne. Le Conseil européen de juillet dernier, en fixant le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, a révisé à la baisse les ambitions du Fonds européen de défense. Son montant a été ramené des 13 milliards proposés initialement par la Commission européenne, à 8 milliards, au détriment de l'objectif de constituer une véritable base industrielle et technologique de défense européenne, outil de souveraineté européenne.

Pourtant, dans le même temps, un plan de relance de 750 milliards d'euros a bien été adopté ! C'est l'autonomie stratégique de l'Europe qui est en cause, sans parler des

dizaines de milliers d'emplois très qualifiés, localisés en Europe, de l'industrie de défense. L'écart entre le discours, celui d'une Europe puissante et souveraine, et les faits, est criant !

Même raisonnement pour la « Facilité européenne de paix », qui passe de 10 à 5 milliards de crédits, destinés aux opérations extérieures et l'équipement des armées des pays tiers....

Les tensions en méditerranée orientale, la crise du Haut-Karabakh, tout met en cause le rôle déstabilisateur de la Turquie. Il y aurait aussi beaucoup à dire sur la solidarité de certains de nos alliés européens à ce sujet, à la suite de l'incident très grave avec la frégate Courbet. La France s'est trouvée alors bien isolée en Europe. Quelles leçons en tire le Gouvernement ?

**Mme Christine Lavarde, vice-présidente de la commission des finances.** – Je ne vous étonnerai pas en vous disant, monsieur le ministre, que la commission des finances s'intéresse particulièrement aux négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne sur leur relation future. Après l'annonce à de multiples reprises des « Conseils européens de la dernière chance », le feuilleton du « Brexit » s'approche inévitablement de son terme. Le négociateur Michel Barnier a indiqué qu'il fallait « faire preuve de réalisme sur l'impossibilité d'un accord ». Ainsi, l'adoption du projet de loi britannique sur le marché intérieur, qui remet en question certains points de l'accord de retrait, tel que le protocole nord-irlandais, a jeté le trouble sur la volonté du Royaume-Uni de parvenir à un accord. Ces incertitudes pèsent sur nos concitoyens et nos entreprises. La perspective d'un retrait sans accord minerait les efforts déployés pour soutenir la relance économique de l'Union européenne, déjà fragilisée par la crise de la covid-19.

Pourriez-vous nous présenter les mesures prises, à ce stade, par l'Union européenne pour se préparer à l'absence d'accord ?

Toutefois, le pessimisme n'est pas encore total puisque des progrès ont été annoncés en matière d'échanges de biens et de services. En revanche, peu d'éléments filtrent sur les négociations relatives aux services financiers, alors même que la commission des finances avait alerté dès 2016 sur la faible probabilité d'un accord préservant les conditions d'accès du secteur financier britannique à l'Union européenne. Pourriez-vous nous faire un point sur l'état des négociations en la matière ?

Enfin, il est certain que le sujet du budget européen pour les années 2021 à 2027 s'invitera à l'ordre du jour du Conseil européen. Malgré l'accord des États membres du 21 juillet dernier, les négociations entre le Parlement européen et le Conseil sont notamment suspendues à la question de la conditionnalité des fonds européens au respect de l'État de droit. Pourtant, le temps presse, car, faute de base juridique, la Commission européenne ne peut pas emprunter sur les marchés financiers les ressources prévues par l'instrument de relance. Ce texte devra être ratifié par l'ensemble des Parlements nationaux d'ici à la fin de l'année, et sera donc examiné par la commission des finances. Pourriez-vous nous préciser le calendrier envisagé à ce stade et si la question de la conditionnalité des fonds européens peut, selon vous, mettre en péril l'accord de juillet ?

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Permettez-moi tout d'abord de vous dire que je

suis très heureux de pouvoir intervenir cet après-midi lors de ce débat préalable et que je souhaite associer davantage notre commission à ces échanges en amont des Conseils européens, dès lors qu'elle sera concernée par leur ordre du jour. Ce sera le cas demain puisque le Conseil européen abordera la question du changement climatique.

Un vote historique a eu lieu au Parlement européen le 6 octobre dernier en fixant pour 2030 un objectif de réduction de nos émissions de gaz à effet de serre à 60 % par rapport à 1990, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Il est historique même s'il n'est qu'une étape. Nous savons bien sûr que tous ne souhaitent pas aller aussi loin. La présidente de la Commission européenne défend un objectif de 55 % de réduction. Certains États sont encore très réticents, comme la Pologne ou la République tchèque. Mais c'est peut-être le compromis qui sera trouvé demain lors d'un Conseil européen qui sera de ce point de vue crucial. Ce Conseil européen sera lui aussi une étape et il semble que le niveau d'ambition de la loi européenne sur le climat ne sera *a priori* fixé qu'au Conseil européen de décembre. Mais par leurs engagements, leurs propositions, leur volonté politique, les chefs d'État donneront peut-être demain à la lutte contre le changement climatique la priorité historique indispensable pour relever le défi immense de l'accord de Paris. Il y a urgence. La crise sanitaire que nous traversons, les catastrophes naturelles que nous venons de connaître dans le sud-est de la France nous le rappellent quotidiennement.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable suivra avec beaucoup d'attention les orientations qui seront annoncées demain. Nous savons qu'elles pèseront lourd dans le débat que nous nous apprêtons à avoir en France sur le futur projet de loi climat, qui devra retranscrire les propositions de la Convention citoyenne.

Monsieur le ministre, je souhaite ainsi vous interroger sur ce que j'appellerais volontiers « l'ambition climat » que vous porterez, lors de ce Conseil européen. Quelle position la France défendra-t-elle ? Comment entend-elle négocier ? Soutiendra-t-elle la proposition de la présidente de la Commission européenne ? L'objectif très ambitieux du Parlement ? La proposition de ce dernier de créer un Conseil européen sur le changement climatique, qui serait un peu l'équivalent de notre Haut Conseil sur le climat ? J'ai également une question subsidiaire liée aux récents travaux de ce Haut Conseil justement : comment comptez-vous agir au niveau européen pour que la baisse des émissions de l'Union européenne ne se traduise pas par une hausse des émissions importées ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes.** – Je suis extrêmement heureux d'être parmi vous aujourd'hui. C'est la première fois en tant que ministre que j'interviens devant vos commissions. Je m'efforcerai de poursuivre, voire d'amplifier, cette tradition qui consiste à échanger avant le Conseil européen et de vous rendre compte après. Le prochain Conseil européen est important ; c'est le deuxième qui se tient ce mois-ci. J'aborderai successivement les points inscrits à l'ordre du jour, qui sont les points que vous avez évoqués dans vos interventions, avec quelques questions en plus, notamment sur les sujets de défense.

Je commencerai par la question sanitaire et la lutte contre l'épidémie de covid-19 au niveau européen. Disons-le franchement, lorsque l'épidémie a frappé l'Europe de manière généralisée, à la fin du mois de février, l'Union européenne et les États ont collectivement été défaillants dans leur coordination, ou, en tout cas, n'ont pas agi assez vite et assez fort. Il faut reconnaître que les outils dont disposait l'Union européenne pour agir en matière de santé

étaient faibles, puisqu'il ne s'agit pas d'une compétence de l'Union. Cela a constitué un frein à une réponse immédiate et organisée. À l'inverse, lorsqu'une compétence européenne directe existait, la Banque centrale européenne, en matière monétaire, mais aussi, il faut le souligner, la Commission européenne, en ce qui concerne les règles budgétaires, de concurrence ou des aides d'État, ont été réactives et, je crois, à la hauteur de la réponse.

Dès le 10 mars dernier, nous avons demandé la tenue d'un sommet européen de crise ; le plan de relance européen, qui n'est pas encore achevé, a aussi été un élément de réponse puissant, tirant les leçons des limites de l'action économique européenne dans les précédentes crises.

En ce qui concerne le volet sanitaire, nous avons encore beaucoup de progrès à faire et nous apprenons en quelque sorte en marchant, puisque nous créons de fait une Europe de la santé. Le Conseil européen abordera la question de la coordination de nos critères sanitaires et, idéalement, de nos mesures sanitaires face à une crise identique. Il ne s'agit pas de déléguer à l'Union européenne le pouvoir de prendre des décisions. Celles-ci doivent pouvoir être adaptées, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau local en fonction des situations épidémiques. En revanche, on a tous constaté la confusion, ou pour le moins l'insuffisance de coordination, dans les mesures qui ont été prises. Chaque pays a agi selon ses propres procédures, son propre calendrier et parfois ses propres critères. Les fameuses zones rouge, orange, jaune, verte, etc., ne répondent pas aux mêmes critères selon les pays. Une même région française n'est ainsi pas considérée comme présentant le même niveau de risque sanitaire d'un pays européen à l'autre, ce qui est un peu absurde et ne facilite pas les déplacements. Or, au-delà du tourisme, secteur économiquement important, sont en jeu aussi des déplacements parfois essentiels : je pense en particulier aux 350 000 travailleurs frontaliers français qui ont besoin d'une garantie de circulation en Europe.

Hier, le Conseil des ministres des affaires européennes a validé une batterie de critères sanitaires communs, qui seront entérinés demain au Conseil européen, avec des seuils identiques pour que les classements soient les mêmes et que l'on puisse rapprocher les mesures qui en découlent. Je pense d'ailleurs que l'on doit aller encore plus loin à cet égard, pour éviter notamment au maximum, même si c'est encore le cas dans certains pays, des mesures de quarantaine et leur préférer des mesures plus proportionnées, de tests systématiques, par exemple.

Surtout, un accord unanime s'est fait jour pour garantir, sans mesures de restriction, la circulation des travailleurs frontaliers et les déplacements professionnels essentiels qui peuvent dépasser le cadre transfrontalier. Cela tranche avec la situation que nous avons connue malheureusement au printemps, y compris parfois avec nos voisins proches et avec l'Allemagne. Je me suis entretenu avec les autorités des trois *Länder* allemands frontaliers : alors même que la région Grand Est sera automatiquement classée en rouge aujourd'hui, selon les critères allemands et européens, il n'y aura pas de fermeture des frontières ni de restrictions à la circulation de travailleurs frontaliers.

Une autre avancée concrète a eu lieu en ce qui concerne la recherche du vaccin. On peut s'en féliciter parce que la France a aussi été à l'initiative sur ce sujet. Une action européenne commune a été engagée pour signer des contrats avec les différents laboratoires qui recherchent un vaccin ; trois contrats sont déjà finalisés, et trois autres devraient être sans doute signés dans les prochaines semaines. Un financement européen est prévu pour réserver

des doses de vaccin afin de couvrir l'intégralité de la population européenne, puisque chaque contrat porte sur 200 à 400 millions de doses. C'est évidemment important par rapport aux autres grandes puissances, qui ne nous feront aucun cadeau, mais aussi pour éviter tout nationalisme sanitaire en Europe : l'image du continent ne sortirait pas grandie si, demain, un vaccin était trouvé en Allemagne ou en Espagne, par exemple, et n'était pas accessible, au même moment, aux citoyens des autres pays. Avec la signature des contrats européens, nous évitons ce risque et garantissons l'accès au vaccin le plus rapidement possible, dans les meilleures conditions sanitaires et financières possible. Il s'agit d'un point important, même s'il n'en sera pas directement question lors du sommet européen.

J'en viens à la question évidemment centrale du Brexit. Je partage par avance une frustration, qui ne porte pas seulement sur la longueur de cette négociation ni, parfois, sur le comportement de nos partenaires et néanmoins amis britanniques, mais aussi sur le fait que nous sommes encore dans une phase d'incertitude. Pourtant, le 31 décembre, la phase dite de transition s'achèvera et le Brexit deviendra effectif, sans report possible. Je ne peux pas vous dire à l'heure où je vous parle si nous trouverons un accord. Un accord est possible : nous y avons intérêt, mais nous ne devons pas oublier non plus que les Britanniques y ont un intérêt bien plus grand que nous, car l'impact économique d'un *no deal* serait bien plus désastreux pour le Royaume-Uni que pour l'Union européenne, compte tenu de l'équilibre de nos marchés et des flux commerciaux. Il est toutefois préférable de parvenir à un accord. Ce qu'il faut éviter, c'est un mauvais accord, qui sacrifierait nos intérêts fondamentaux dans les domaines que vous avez rappelés.

La question de la concurrence équitable, ou *level playing field* en anglais, a des conséquences très concrètes. J'ai rencontré les fédérations professionnelles lundi. Si les conditions d'une concurrence équitable ne sont pas remplies, et qu'on laisse les produits britanniques accéder à notre marché sans contraintes, sans droits de douane, on risque de se trouver confrontés à un déséquilibre et à un *dumping* britannique. Je ne crois pas que le Royaume-Uni, et d'ailleurs il s'en défend régulièrement, deviendrait une sorte de Singapour-sur-Tamise, parce que ce n'est pas le sens du vote du Brexit, qui comporte une dimension sociale et protectrice, et parce que ce n'est pas, au fond, le modèle britannique, mais il est tout à fait envisageable – et en tout cas, on doit s'en prémunir – qu'un *dumping* ciblé apparaisse, avec des écarts de réglementation en matière environnementale, sanitaire, militaire, d'aides d'État, par exemple, qui donneraient un avantage concurrentiel aux Britanniques qui ne serait pas supportable par nos entreprises. Comme Michel Barnier, nous serons vigilants, notamment à l'égard des aides d'État et de leur contrôle réciproque, pour nous assurer que le Royaume-Uni ne mène pas une politique de concurrence ou d'aides d'État nettement plus active et plus agressive que celle que l'on est autorisé à avoir dans l'Union européenne – cela serait certes paradoxal au regard de l'histoire du Royaume-Uni, mais nous ne sommes pas à l'abri.

La question de la pêche est au sommet de nos priorités. Je serai ce soir ou demain à Port-en-Bessin pour un échange avec des pêcheurs. Nous n'avons pas intérêt à ne pas avoir d'accord, mais nous ne voulons pas non plus d'un accord à tout prix. Pour des raisons à la fois politiques et tactiques, nous avons demandé à notre négociateur de refuser de traiter la pêche de manière séparée du reste de la négociation, afin de ne pas donner de levier aux Britanniques. Si ces derniers veulent un accès général à notre marché, dans les conditions que j'ai rappelées, ils doivent aussi accepter un bon accord sur la pêche. Les pêcheurs britanniques ont été un élément politique central de la campagne pour le référendum en faveur du Brexit,

mais il est hors de question que nos pêcheurs constituent une variable d'ajustement ou le prix à payer pour la mise en œuvre du Brexit. Nous avons donc refusé les principes que les Britanniques nous ont proposés, comme l'annualité dans l'accès aux eaux britanniques : cela aurait été une épée de Damoclès au-dessus de notre tête, car nos pêcheurs n'auraient pas su si, d'une année sur l'autre, cet accès leur serait assuré. Nous pouvons discuter de paramètres plus techniques comme les quotas d'accès, mais il est hors de question d'accepter un accès incertain aux eaux britanniques, entièrement entre les mains des Britanniques et qui réduirait significativement l'activité des pêcheurs français ou européens. Au prochain Conseil européen, le Président de la République commencera par rappeler ce point fondamental.

Le Conseil européen de demain n'a pas vocation à finaliser ou acter un accord. Mais le négociateur Michel Barnier fera un rapport aux chefs d'État ou de gouvernement, sur la base duquel ces derniers donneront leur évaluation politique : s'il y a un espace pour un accord, ils détermineront le contenu de l'éventuel mandat du négociateur ; sinon ils acteront le *no deal* et nous nous y préparerons.

Si nous sommes dans un scénario dans lequel il y a un espace pour un accord, il faut y travailler assez rapidement en vue de sa ratification parlementaire. Il faudra expliquer et préparer cet accord, car les choses vont changer au 1<sup>er</sup> janvier. Nos entreprises doivent bien savoir qu'un accord ne signifie pas *statu quo*. Le Royaume-Uni quitte l'Union européenne : des contrôles douaniers et des contrôles sanitaires et phytosanitaires seront donc mis en place à la frontière et à la sortie du tunnel par lequel transitent 80 % des marchandises entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Nous nous y sommes préparés : nous avons notamment recruté 700 douaniers, 200 vétérinaires, 200 effectifs de la police aux frontières qui seront déployés dans les prochains jours et nous avons testé ce système. Le contenu de l'accord - qui, par hypothèse, n'est pas connu - devra aussi être expliqué de manière très précise, secteur par secteur, afin que les entreprises ne soient pas prises au dépourvu le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

En cas de non-accord, nous avons pris une série de mesures dites « de contingence » au niveau européen et au niveau national. Nous les avons repassées en revue lundi dernier, sous l'autorité du Premier ministre, ministère par ministère. Il y aura un certain nombre de difficultés inévitables, et notamment des contrôles, mais aussi des tarifs à nos frontières.

La question des services financiers n'est pas *stricto sensu* dans l'accord. Avec le Brexit, le Royaume-Uni va perdre automatiquement son « passeport financier », c'est-à-dire la capacité à assurer une prestation de services financiers partout dans l'Union européenne. Ce sujet est, avec la protection des données, l'un des deux sujets sur lesquels l'Union européenne décide de manière unilatérale. En cette matière, l'Union européenne donne une décision dite d'équivalence. C'est un levier que l'Union européenne conservera quoiqu'il arrive. Il ne s'agit donc pas d'intégrer dans un accord bilatéral l'accès à nos services financiers. C'est ainsi que nous procédons avec tous les pays tiers, y compris avec les États-Unis par exemple. Il ne s'agit pas seulement de l'activité de la City ; il en va de la stabilité financière de la zone euro, que nous devons non pas déléguer, mais garder entre nos mains.

Je suis confiant sur l'aboutissement avant la fin de l'année des négociations sur le budget de l'Union européenne, sans le Royaume-Uni désormais. Ce paquet budgétaire comprend tout d'abord le plan de relance, qui est doté d'une gouvernance *ad hoc* qui

n'associe pas formellement le Parlement européen, mais ce dernier l'étudie et utilise d'autres leviers pour donner son avis. Il y a ensuite le budget ordinaire 2021-2027 de l'Union européenne, qui doit être approuvé par le Conseil et le Parlement européen et pour lequel des négociations sont encore en cours, notamment sur Erasmus ou le programme de recherche qui ont été jugés insuffisamment dotés par le Parlement européen. Dernier élément du paquet budgétaire : la décision « ressources propres » qui est le volet recettes du budget européen et qui ouvre la possibilité d'un endettement commun dans le cadre du plan de relance ; ce volet est prêt, puisqu'il a fait l'objet d'un accord au Conseil européen, mais il est en quelque sorte pris en otage par plusieurs pays, dont la Pologne et la Hongrie. Ces pays estiment que tant qu'ils n'ont pas de visibilité sur le mécanisme de conditionnalité relatif à l'État de droit, ils n'accepteront pas le lancement de la procédure de ratification nationale. J'espère cependant que nous pourrions arriver à un équilibre dans les prochaines semaines, idéalement avant la fin du mois d'octobre. Vous aurez ensuite à autoriser sa ratification, je l'espère le plus vite possible, probablement en décembre. Votre vote portera aussi de fait sur le plan de relance. Nous mettons toutes nos forces dans l'aboutissement d'un compromis global sur ce paquet budgétaire.

Monsieur Cambon m'a interrogé sur nos outils en matière de défense. Bien évidemment, nous voulons garder une relation bilatérale étroite de sécurité et de défense avec le Royaume-Uni. Mais les choses ne seront pas comme avant : le Brexit a bien évidemment un sens géopolitique. Que signifie exactement le slogan de *Global Britain* que défend le gouvernement britannique ? Nous devons donc compléter cette relation de défense par une relation de défense européenne et des relations de défense bilatérales dans le club européen plus fortes. C'est pourquoi nous portons avec l'Allemagne des projets d'industrie de défense sur l'avion du futur et sur le char du futur. Cette coopération industrielle, annoncée en 2017, est difficile et il y aura encore des moments de tension et de blocage. Il s'agit d'industries de défense qui n'ont pas toujours eu l'habitude de coopérer. Le contrôle du Bundestag est difficile sur le plan politique, avec des partis de la coalition actuelle qui sont parfois réticents sur ces coopérations et qui peuvent sembler moins engagés que nous : vous connaissez le rapport de l'Allemagne aux questions de défense et il faut l'accepter. Mais il y a un mouvement réel de l'Allemagne pour avancer dans ce travail commun avec nous et ces coopérations sont fondamentales.

Je n'évoquerai pas l'initiative européenne d'intervention, qui avance bien.

Nous avons une forme de déception sur le fonds européen de défense : la Commission européenne avait proposé 13 milliards d'euros, nous avons défendu une position qui était autour de 10 milliards d'euros et finalement 7 milliards d'euros ont été actés dans l'accord financier de cet été. Je reconnais que la France était assez seule pour porter cette initiative du Fonds européen de défense. La proposition de la Commission était un objectif, une sorte de majorant, mais n'oublions pas que nous partions de zéro. C'est certes une étape insuffisante, mais c'est néanmoins une étape unique, car nous n'avions pas d'outils de financement de la défense européenne.

Sur la facilité européenne de paix, la proposition initiale était de 10 milliards d'euros, nous en sommes à 5 milliards, mais c'est quand même une facilité nouvelle qui va nous permettre de financer directement des opérations extérieures.

Nous ne sommes pas encore ni au bon niveau ni au bon rythme en matière de défense européenne, mais si l'on regarde le chemin parcouru en trois ans, on constate que de nombreux verrous politiques ont été levés chez nos partenaires, notamment en Allemagne.

Nous nous trouvons parfois trop seuls, au Sahel par exemple. Mais souvent nos partenaires européens sont présents, soit à nos côtés dans Barkhane soit, plus souvent, dans la mission de l'ONU. C'est ainsi que nous avons un soutien logistique espagnol et néerlandais et que nous avons le soutien de 100 soldats estoniens. Les Européens comprennent que c'est un enjeu de sécurité commun.

Sur la Turquie et les tensions en Méditerranée orientale, c'est la même chose : nous nous sentons encore parfois un peu seuls sur notre ligne de fermeté. Mais regardez ce qui s'est passé en trois ou six mois. En février, la Turquie a organisé l'arrivée de migrants à la frontière grecque : à la surprise de la Turquie, nous avons réagi de manière ferme, unanime et immédiate en défendant les Grecs, en apportant un soutien européen et en ne cédant pas à cette pression migratoire turque. Quand il y a eu des tensions en Méditerranée orientale dans les eaux chypriotes ou grecques récemment, la France a mené le combat pour la fermeté européenne et nous avons trouvé un consensus européen qui s'est durci. Au dernier Conseil européen, il y a deux semaines à peine, nous avons donné un choix à la Turquie, en donnant une chance au dialogue, car nous avons quelques signaux positifs : soit la volonté de dialogue se confirme, soit ce n'est pas le cas et alors nous sommes prêts à prendre toute une série de mesures dont des sanctions. Cette attitude à l'égard de la Turquie n'aurait pas été possible sans l'action de la France, et elle n'aurait pas été possible il y a quelques mois. Il ne s'agit pas d'une simple tension du moment ; il s'agit d'une stratégie d'ensemble d'influence néfaste de la Turquie dans beaucoup de conflits ou de zones de la région – Syrie, Libye, conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, dans les Balkans et parfois même dans nos pays. C'est à cette stratégie d'ensemble que nous devons répondre. La France a réussi à faire bouger les choses et l'Europe n'est plus dans la même naïveté ni la même dépendance à l'égard de la Turquie qu'il y a quelques mois. Mais le chemin à parcourir est encore long.

La question climatique sera au menu du Conseil européen. Nous ne fixerons pas demain nos objectifs révisés pour 2030, car la question du Brexit nous prendra beaucoup de temps. Nous y reviendrons probablement au Conseil européen de décembre, car nous devons déposer en vue de la prochaine Conférence des parties (COP) – cinq ans après l'accord de Paris – de nouveaux objectifs européens pour 2030 avant la fin de l'année. Il faut donc absolument que ce débat se tienne rapidement. Le Parlement européen a demandé que l'on rehausse les objectifs à 60 % et la Commission européenne propose une cible de 55 %. Cette cible de 55 % est très ambitieuse, mais elle est atteignable.

Il est nécessaire que l'Union européenne soit plus ambitieuse pour 2030, comme elle l'a été il y a quelques mois en se fixant un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 à l'initiative, là aussi, de la France et de quelques pays, au printemps 2019. L'Europe se doit d'être exemplaire pour créer une forme d'effet d'entraînement : c'est notre ADN d'être le continent de la défense du climat et les accords de Paris nous engagent juridiquement et politiquement.

Mais il ne serait ni juste ni efficace que nous fassions un effort isolé, tandis que les autres, plus émetteurs que nous – à 27, nous représentons moins de 10 % des émissions mondiales ! –, seraient exonérés de cet effort ! Nous avons fait bouger les choses : la Chine

s'est engagée sur une neutralité carbone pour 2060 et nous verrons ce que donneront les élections américaines sur la politique climatique des États-Unis. Nous devons avoir des mécanismes de protection ou d'ajustements qui ne nous font pas porter un effort démesuré ou injuste. Nous devons donc travailler à rehausser le prix du carbone *via* le mécanisme d'inclusion carbone – dit également mécanisme carbone aux frontières ou taxe carbone aux frontières européennes –, notamment pour certains secteurs très exposés comme l'acier ou le ciment. La Commission européenne s'est engagée à faire une proposition législative étayée au cours du premier semestre 2021. C'est un changement fondamental soutenu très largement par des pays qui ont longtemps été sceptiques, y compris des pays dits libéraux comme les Pays-Bas ou la Suède. L'Allemagne est également en train de bouger sur ce sujet. Il est très important que nous rehaussions nos ambitions climatiques, mais nous devons le faire d'une manière juste dans la compétition internationale.

Faut-il un Conseil européen du changement climatique ? Je ne suis pas certain qu'il faille créer une nouvelle instance, mais un rendez-vous climatique régulier et organisé au niveau des chefs d'État ou de gouvernement ou un débat annuel sur le suivi de nos engagements seraient certainement de bonnes pistes à creuser. Le Parlement recommande la création de l'équivalent d'un Haut Conseil pour le climat au niveau européen : c'est quelque chose que nous pouvons regarder dans le cadre de la loi climat. À titre personnel, je préconise que nous conservions de la flexibilité sur les formats, mais que l'on ait un débat politique régulier au plus haut niveau sur la question climatique.

Strasbourg est le siège du Parlement européen : c'est inscrit dans les traités, et cela devrait être suffisant. Je me suis entretenu à deux reprises avec les élus concernés, toutes sensibilités politiques confondues. Nous partageons l'idée que nous avons trop longtemps eu une posture un peu défensive sur la question du siège du Parlement : il faut dire que le Parlement européen est fier d'avoir son siège à Strasbourg. Siéger à Strasbourg n'est pas une punition infligée aux parlementaires européens. L'État et les collectivités territoriales investissent massivement pour faciliter l'accès et la vie du Parlement européen à Strasbourg - 185 millions d'euros sur les trois dernières années – et nous travaillons de manière accélérée sur un nouveau contrat triennal qui prévoira sans doute des sommes comparables. Il faut donc une stratégie plus offensive, plus positive, mais très ferme. Le but partagé, c'est le retour rapide du Parlement européen à Strasbourg.

Strasbourg est non seulement le siège du Parlement européen, mais c'est une des villes en Europe qui accueille le plus d'organisations internationales au sens large : Conseil de l'Europe – Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme –, Parlement européen, mais aussi Arte – qui n'est pas une organisation internationale au sens strict. Il y a toute une dimension européenne franco-allemande à Strasbourg que l'on ne valorise pas suffisamment. J'ai proposé aux élus que, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, nous valorisions davantage Strasbourg par l'accueil d'événements, et notamment, en lançant à Strasbourg la conférence sur l'avenir de l'Europe.

Le Président de la République lui-même a écrit et parlé au président du Parlement européen pour demander un retour rapide, si possible pour la session dite d'octobre 2, c'est-à-dire de la semaine prochaine. La situation sanitaire est certes difficile, mais elle est plus difficile à Bruxelles qu'à Strasbourg. Je suis heureux de pouvoir réaffirmer cette

ambition devant la représentation nationale, parce qu'il est important qu'au-delà de nos sensibilités politiques, nous défendions ce même intérêt national.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci pour vos réponses et notamment la dernière. Notre commission des affaires européennes tient chaque année une ou plusieurs réunions à Strasbourg, cœur et symbole de l'Europe. Les contacts avec les différents commissaires y sont plus faciles qu'à Bruxelles. Je donne la parole à notre collègue Didier Marie, pour le groupe socialiste, républicain et écologiste.

**M. Didier Marie.** – La première préoccupation des citoyens européens concerne aujourd'hui leur santé. L'épidémie de la covid-19 repart à la hausse et les hôpitaux voient leur taux d'occupation croître dangereusement. Certes, les compétences de santé relèvent des États membres, mais cette crise sanitaire montre la nécessité d'une réponse coordonnée. Si chaque pays agit séparément des autres, les principes mêmes qui fondent l'Union – comme la libre-circulation des personnes – seront mis à mal. La santé des uns dépend des politiques sanitaires des autres. Mme von der Leyen l'a justement souligné en appelant de ses vœux la constitution d'une union de la santé plus forte. Nous souhaitons que la France travaille à une intensification du partage de données et à une plus forte collaboration des autorités de santé pour développer un traitement efficace et avancer sur la recherche d'un vaccin – pour lequel la Commission a débloqué des crédits conséquents.

L'amélioration de la coordination dans la définition des critères sanitaires permettant d'engager des mesures partagées que vous nous annoncez est une bonne chose. Elle permettra d'éviter des décalages d'interprétation.

Existe-t-il, à l'échelle de l'Union, une stratégie d'achat, de production et de stockage des masques, gants, blouses et appareils respiratoires – qui ont tant manqué lors de la première vague – pour permettre de faire face à d'éventuelles pénuries ?

La situation est difficile : le Président de la République nous annoncera ce soir très certainement des mesures plus drastiques. L'annulation de l'inscription du projet de loi sur l'urgence sanitaire à notre ordre du jour de ce soir témoigne de la détérioration de la situation.

L'Union européenne souhaite aboutir à un accord sur le Brexit. Mais même la placidité de Michel Barnier – dont nous saluons les efforts – ne résiste plus aux rodomontades de Boris Johnson. Après neuf *rounds* de discussions, le pessimisme de l'Union européenne contraste avec l'optimisme affiché par David Frost. Cet optimisme britannique semble avant tout destiné à apaiser une opinion publique de plus en plus inquiète de la façon dont le gouvernement de Boris Johnson conduit les négociations.

Le temps est compté pour parvenir à un accord. Les points de convergence sont connus et n'ont pas changé. Les points de divergence restent, eux, toujours aussi importants : garanties pour une concurrence ouverte et loyale, pêche, respect de l'accord de sortie et du protocole irlandais, protection des données personnelles, réchauffement climatique et tarification carbone. Il est intolérable que le Parlement britannique ait remis en cause l'accord de retrait, faisant fi du droit international. Cela relève à nos yeux d'une procédure d'infraction devant la Cour de justice de l'Union européenne. Boris Johnson a dit et répété que si un compromis n'émergeait pas demain, il claquerait la porte des négociations. Nous connaissons

tous les risques d'une rupture, mais ne vaut-il pas mieux aucun accord qu'un mauvais accord ? Avons-nous la certitude que toutes les mesures ont été prévues à l'échelle de l'Union et de la France pour faire face à une absence d'accord ?

L'Europe doit cesser d'être malmenée, voire moquée par notre ancien partenaire : elle doit rester forte et droite dans ses bottes. Sa crédibilité internationale et sa cohésion sont aujourd'hui en jeu.

Sur le plan de relance, nous nous réjouissons du pas franchi en juillet par l'Union européenne. C'est un accord historique en raison de ses montants et du mécanisme à caractère fédéral qui permet pour la première fois la mutualisation des risques et des transferts. Mais cet accord est le fruit d'un compromis à l'européenne : il a donc un coût politique. Il est en outre temporaire, limité au 31 décembre 2023, tant pour les aides et prêts consentis aux États membres, que pour la capacité d'emprunt de la Commission. Il aurait pu être l'occasion de se doter enfin d'instruments pérennes, conférant à l'Union une plus grande autonomie stratégique dans la durée. Ce n'est donc qu'un premier pas. L'émission commune d'un emprunt européen est à saluer, même s'il est regrettable que l'octroi des prêts ait été conditionné à des réformes structurelles, sous la pression des États dits frugaux. S'agira-t-il, une fois de plus, de réduire la dépense publique ? De privatiser les services publics ? De flexibiliser le droit du travail ? De libéraliser toujours plus nos économies ? S'agira-t-il d'administrer les mêmes remèdes que ceux qui ont mis nos services de santé à genoux et fait disparaître les services publics de nos territoires ruraux ? Il est inacceptable de fonder les relations au sein de l'Union sur le présupposé que certains États seraient de mauvais gestionnaires et d'autres de vertueux.

Ce plan doit venir en aide aux pays les plus touchés par l'épidémie, ceux dont l'économie a été la plus affectée. C'est d'une réorientation des politiques économiques dont nous aurions besoin et d'une éco-conditionnalité des aides pour lutter contre le réchauffement climatique et diminuer notre empreinte carbone. L'accord sur ce plan de relance s'est fait au détriment des prévisions initiales du cadre financier pluriannuel et des dépenses en faveur du redressement des entreprises, de la recherche et de l'investissement.

Le mécanisme liant l'octroi des fonds européens au respect de l'État de droit est sorti très affaibli de ces négociations, le restreignant aux pratiques de corruption et d'utilisation frauduleuse des fonds européens. L'Union européenne doit urgemment se doter d'un mécanisme pour défendre la démocratie et faire respecter les valeurs énoncées à l'article 2 du traité de Lisbonne. Elle ne doit pas être une union à la carte où l'on prendrait les subventions et où l'on s'assiérait sur la liberté de la presse, l'indépendance de la justice et les libertés fondamentales ! Nous comptons sur le Président de la République pour le rappeler lors du prochain Conseil européen.

Alors que l'Europe fait face à l'exacerbation des rapports de force et des tensions et à une instabilité à ses frontières, elle peine à définir un positionnement crédible. Il est nécessaire que l'Europe se dote d'une boussole et d'une voix forte pour imposer ses vues, alors qu'elle se voit sans cesse défiée tant sur son sol par des États prédateurs de ses entreprises et de ses emplois, qu'à l'international où le multilatéralisme est mis à mal. L'Europe doit organiser son autonomie stratégique et assumer sa souveraineté. L'Europe n'existera que si elle est puissance et utilise sa principale arme – son marché intérieur – pour faire valoir ses idéaux politiques.

**M. Jacques Fernique.** – Je concentrerai mon propos sur deux points sur lesquels nous sommes particulièrement en attente d'avancées à l'occasion de ce Conseil européen.

Nous sommes très soucieux de la réponse européenne face à l'urgence climatique. Les alertes des scientifiques sont pressantes et convergentes. Nous avons entendu récemment la très forte inquiétude de Laurent Fabius, ancien président de la COP 21, qui a dressé un bilan extrêmement décevant, cinq ans après, de l'accord de Paris. Il a appelé à un sursaut face à la véritable « arme de destruction massive » qu'est le dérèglement du climat.

Ce Conseil européen peut être l'occasion de ce sursaut à l'échelle européenne. Le Parlement européen vous y encourage aussi par son vote récent pour porter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à 60 % en 2030. Jean-François Longeot vient de qualifier ce vote d'historique. Ce vote nous dit clairement que la trajectoire actuelle de 40 % n'est pas bonne ; il nous dit aussi que la proposition de la Commission européenne à 55 % n'est pas suffisante. Nous espérons que les 27 États affirmeront la même ambition que le Parlement européen.

Nous n'attendons pas seulement un objectif chiffré avant la fin de l'année, mais aussi des avancées sur les dispositifs et les moyens qui permettront d'y parvenir. Nous sommes donc très attentifs au contenu du plan de relance massif qui est programmé et particulièrement à la nécessité d'augmenter le budget pluriannuel de l'Union à proportion de ces efforts de relance. Si l'on ne veut pas assister à des coupes catastrophiques dans les politiques européennes, il faut faire progresser substantiellement les ressources propres de l'Union : taxe carbone aux frontières européennes, taxe Gafam, taxe sur les transactions financières. Nous attendons du Conseil européen qu'il permette des avancées pour donner de la ressource à l'Union européenne. Cet après-midi, en réponse à une question d'actualité du président de notre groupe, Guillaume Gontard, le Premier ministre a fait part de la détermination de la France sur ce sujet.

En tant qu'alsacien et qu'europeen, je considère que l'incarnation claire de la démocratie européenne est gravement mise à mal – et de façon encore renforcée depuis neuf mois – par la suspension – qui confine à l'abandon – de Strasbourg comme siège du Parlement européen.

Les élus de Strasbourg, de l'Eurométropole, du Bas-Rhin et de la région Grand Est ont apprécié les vives réactions récentes du Président de la République et du Gouvernement. Nous apprécions aussi vos réponses d'aujourd'hui. C'est une inadmissible dégradation de la place de Strasbourg telle que les traités l'ont fixée. Nous attendons des actes concrets, que le contrat triennal entre l'État et Strasbourg soit consistant, qu'un travail résolu soit mené auprès de David Sassoli, président du Parlement européen, et auprès de nos partenaires de l'Union. Cette instrumentalisation scandaleuse de la crise sanitaire par les pro-Bruxelles doit cesser et la place de Strasbourg comme capitale de l'assemblée démocratique de l'Union doit être garantie dans la durée. L'Europe parlera aux peuples si elle renforce son caractère résolument démocratique : cet enjeu concerne bien plus que les Strasbourgeois. Nous comptons sur vous.

**Mme Colette Mélot.** – Monsieur le ministre, je vous souhaite tout d'abord la bienvenue. Notre commission est exigeante, elle s'emploie inlassablement à traiter les sujets

européens et s'inscrit dans le rôle de contrôle, d'information et de coopération que les traités européens lui ont confié.

La question du Brexit constituera le point principal du prochain Conseil européen, comme souvent depuis juin 2016. À ce stade des négociations, nous aurions pu espérer un accord ou du moins des négociations saines. Je suis inquiète du coup porté à la confiance mutuelle qui existait entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et je salue l'initiative qu'a prise la Commission européenne en lançant une procédure formelle d'infraction en réponse à l'*Internal Market Bill*. Notre éventuel futur partenariat ne devra pas être bafoué ou appliqué de manière sélective. Demain, jeudi 15 octobre, est la date limite que Boris Johnson a fixée pour parvenir à un accord. J'ose espérer que l'Union européenne a anticipé d'éventuels blocages et les moyens de les surmonter.

Ce Conseil européen va également traiter du partenariat avec les pays d'Afrique. La présidente de la Commission européenne a rappelé que l'Afrique est la partenaire toute désignée de l'Union européenne, et sa voisine. Continuer à construire notre relation et notre coopération est donc essentiel. De nombreux domaines devraient être évoqués lors du sommet Union européenne-Union africaine, reporté à l'année prochaine. Les attentes sont importantes du côté de l'accord post-Cotonou dont les contours devraient être formalisés à la fin de l'année. Quel est l'état des négociations ? Et quel a été l'impact de la pandémie de la covid-19 sur ces dernières ?

Ce Conseil européen sera aussi consacré aux questions climatiques. J'ai noté l'importante majorité recueillie par la loi européenne sur le climat mercredi dernier au Parlement européen. Cela traduit l'engagement de l'Union et sa volonté véritable de devenir un acteur mondial. Je salue les objectifs fixés.

J'ai déjà eu l'occasion d'alerter sur la nécessité que la Pologne ne soit pas laissée de côté sur ces sujets et notamment sur la neutralité carbone à l'horizon 2050. Nous ne pouvons pas non plus accepter que ces questions deviennent un moyen de pression sur d'autres dossiers.

Il est également important d'avancer sur la question de l'unanimité.

**M. Pierre Médevielle.** – À mon tour de vous souhaiter la bienvenue devant notre commission. Ma collègue Colette Mélot a très bien traduit les enjeux liés au Brexit et au changement climatique : je partage son point de vue et espère des avancées concrètes dans ce domaine. J'évoquerai deux autres questions : la coordination des messages sanitaires et la situation au Mali.

Je salue les conclusions des ministres réunis en Conseil des Affaires générales, qui ont prévu des critères communs en Europe pour la circulation intra-européenne. La situation confuse et le manque d'organisation entre États membres, que nous avons connus au début de cette crise, nous ont fait perdre un temps précieux. Cette coopération est essentielle pour lutter ensemble contre la pandémie. Sur ce sujet particulier, l'union fait la force. Je vois l'importance de ne pas fermer les frontières entre les pays européens, et je pense bien sûr à tous les travailleurs frontaliers en Europe – ils sont 360 000 en France – pour qui les derniers mois ont été très compliqués. Je pense aussi à notre marché intérieur et à la libre-circulation qui permettront à l'Union européenne de fonctionner efficacement.

Cette première étape de coopération sanitaire nous permet d'en envisager d'autres. En septembre dernier, lors de son discours sur l'état de l'Union, la présidente de la Commission européenne a appelé de ses vœux une Union européenne de la santé qui soit plus forte. Elle a notamment évoqué l'idée de créer une agence de recherche et de développement biomédicale, ce qui porterait à trois le nombre d'agences en charge des sujets sanitaires.

Ce Conseil européen doit être l'occasion d'évoquer la nécessité de nous doter d'une agence européenne de la santé unique. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a malheureusement montré des limites pitoyables dans cette crise. Un système européen performant doit être mis en place parallèlement. Nous devons nous inspirer de la gestion efficace de la crise par certains pays asiatiques, comme le Vietnam ou la Corée du Sud. Quelle sera la position de la France sur les questions sanitaires – notamment sur la question de compétences renforcées pour l'Union – lors du Conseil européen ? La création d'une agence de la santé est-elle envisageable à court ou à moyen terme ?

La situation au Mali – où la France est très présente – s'est dégradée cet été. En juillet dernier, mon collègue Joël Guerriau avait posé une question d'actualité afin de connaître les intentions de la communauté internationale. L'Union européenne souhaite accompagner le Mali dans l'organisation d'élections et dans les réformes, et je soutiens cette orientation. Mais l'évolution de la situation ces derniers mois et le contexte particulier autour de la libération de l'otage français doivent nous interroger. Avec l'opération Barkhane, la France porte quasiment seule l'action européenne. Or il ne s'agit pas seulement d'une question sécuritaire française : c'est aussi un enjeu pour l'Europe. Ne serait-il pas temps d'avoir un Conseil européen dédié à cette question ?

**M. André Gattolin.** – Le menu de ce Conseil européen – c'est une constante depuis deux ans – sera particulièrement copieux : on y parlera covid-19, changement climatique, relations extérieures de l'Union et Brexit, ou plutôt nouvelles relations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni. En coulisses, le plan de relance sera vraisemblablement l'objet de nombreux échanges informels. S'y ajouteront certainement deux plats surprises.

Le premier dossier, c'est la question du Bélarusse et de la Russie, à l'aune des sanctions envisagées avant-hier lors du Conseil des Affaires étrangères. Ces sanctions viseraient plusieurs dirigeants biélorusses, dont le président Alexandre Loukachenko, ainsi que plusieurs responsables, en Russie, liés à la tentative d'assassinat par empoisonnement d'Alexeï Navalny.

Je salue le changement d'approche de l'Union européenne en matière de sanctions à l'égard de pays tiers coupables de crimes d'État ou d'agressions délibérées envers une nation, sa population ou des opposants au régime en place. Dans nombre de cas, les sanctions ciblées sur les dirigeants coupables de ces crimes sont bien plus justes et politiquement efficaces que des sanctions économiques globales. Ces dernières frappent surtout les populations, qui en conçoivent une aversion notable pour l'Union et en viennent à soutenir davantage leurs dirigeants controversés. De plus, certaines entreprises européennes peu soucieuses d'éthique contournent assez fréquemment les mesures d'embargo prises par l'Union. Enfin, lesdites sanctions provoquent des mesures de rétorsion économique à l'égard des pays et des entreprises de l'Union européenne. Les sanctions économiques prises contre la Fédération de Russie après l'annexion de la Crimée illustrent bien cette piètre efficacité

politique. *In fine*, pour couronner le tout, les instances européennes ont bien du mal à abandonner de telles mesures sans perdre la face.

En l'état de la politique étrangère commune de l'Union, oser imposer des sanctions ciblées à l'endroit des dirigeants incriminés exige davantage de cohésion politique et de courage. C'est tout l'intérêt de l'adoption de lois de type Magnitski, actuellement envisagée à l'échelle communautaire. Cette initiative est appuyée par la France et par nombre d'autres États européens. Il semblerait que 26 pays membres de l'Union européenne se soient déjà accordés en faveur d'une telle législation, dont le Royaume-Uni dispose depuis 2018. Mais, sans avoir totalement fermé la porte, la Hongrie demeure réticente. Pouvez-vous nous faire un point sur ce sujet, ainsi que sur la philosophie générale du Gouvernement quant aux sanctions européennes applicables à un pays tiers ?

Le second dossier, c'est le Brexit et la perspective, malheureusement bien réelle, d'un *no deal*. La crise de la covid semble avoir un temps occulté ce qui, durant cinq ans, a été le premier sujet de préoccupation de l'Europe. Sur la longue liste des séquelles induites par ce terrible virus, les médecins n'ont pas encore référencé la cécité. C'est pourtant bien un des effets collatéraux du coronavirus. La nécrose qui frappe, en une seconde vague, notre continent, ne doit cependant pas nous faire oublier cette amputation majeure que constitue le départ du Royaume-Uni.

Outre leur fierté de grande nation insulaire, les Britanniques ont un sens inné des termes percutants. Ils viennent de créer, non sans humour, le terme de « Brovid ». Ce mot qualifie la double affection qui frappe leurs dirigeants actuels, au premier rang desquels Boris Johnson, mélange de mauvaises réponses à la pandémie et d'impréparation inquiétante du royaume à la veille de sa sortie de l'Union.

La perte de mémoire, l'oubli des engagements pris semblent également des séquelles bien britanniques de la covid, qui a déjà fait plus de 42 000 morts dans le pays. Début septembre, la Chambre des Communes a adopté un projet de loi sur le marché intérieur, présenté par le Gouvernement, qui par sa nature même viole l'obligation de bonne foi prévue dans l'accord de retrait, voté moins d'un an auparavant.

Je salue les propos clairs et très fermes que vous avez tenus la semaine dernière à ce sujet. La réalité politique résultant d'un *no deal* risque fort d'être sans appel pour le Royaume-Uni et ses peuples, que nous apprécions tous pour leur apport incommensurable à la civilisation européenne.

Il est loin le temps où Donald Trump faisait miroiter aux dirigeants britanniques un accord commercial extraordinaire, ou « *very big deal* » ! Le président américain semble aujourd'hui se battre pour sa survie politique, et l'on peut se demander si, au 10 Downing Street, l'on prie avec tant de ferveur que naguère pour sa réélection.

La perspective, un temps envisagée par Londres, d'un modèle économique post-Brexit comparable à celui de Singapour – « facilitateur fiscal », autrement dit modèle fondé sur un *dumping* fiscal effréné – n'est guère plus réaliste. Fort d'une population de plus de 67 millions d'habitants, et devant assumer une dépense publique et sociale assez élevée, le Royaume-Uni ne peut réduire drastiquement ses recettes fiscales comme le font certains micro-États, parfois qualifiés de paradis fiscaux.

En résumé, en cas de *no deal*, il n'y a pas de solution économiquement sûre et viable pour le Royaume-Uni. Mais les arguments de raison ne semblent pas avoir de prise sur le gouvernement britannique : tout n'est plus que guerre de symboles, contre Bruxelles et, accessoirement, contre Paris. La future politique britannique de la pêche risque fort d'être conçue au détriment de nos pêcheurs. Quelles mesures spécifiques le Gouvernement entend-il prendre en la matière, en cas de sortie sèche du Royaume-Uni, entraînant un accès moindre, voire nul à la zone économique exclusive (ZEE) britannique au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ? Des mécanismes de compensation, d'aide ou de dédommagement sont-ils à l'étude pour soutenir nos pêcheurs ?

**Mme Véronique Guillotin.** – L'actualité du moment, c'est bien la santé et la crise sanitaire, dans laquelle l'Union européenne reste plongée, comme le reste du monde. La seconde vague de covid semble se profiler presque partout sur le continent. Aux quatre coins de l'Europe, de nouvelles mesures de lutte contre la pandémie sont adoptées. Chaque État membre prend les dispositions qu'il juge nécessaires pour contenir la propagation du virus. Pour autant, lors des derniers Conseils européens, l'on a appelé à un effort de coordination de ces dispositifs, en particulier concernant les limitations de déplacements transfrontaliers et interfrontaliers.

Dans cet état d'esprit, les ministres de l'Union européenne chargés des affaires européennes ont adopté hier une recommandation. Le but est, notamment, de coordonner les mesures nationales visant à restreindre les déplacements dans l'Union européenne, en réponse à la pandémie. La Commission a salué cette initiative en rappelant que les mesures de contrôle sanitaire aux frontières sont préférables aux fermetures unilatérales, comme celles que l'on a connues en mars dernier. Je réside en Meurthe-et-Moselle, à un kilomètre de la frontière luxembourgeoise, et je ne peux qu'approuver cette position, à l'instar des très nombreux travailleurs frontaliers.

La réunion extraordinaire du Conseil européen de juillet dernier a abouti à la présentation d'un vaste ensemble de mesures associant le futur cadre financier pluriannuel et un effort de relance spécifique, au titre du *Next Generation EU*. Au sein de ces projets, on distingue l'embryon d'une Europe de la santé, au moins sur le plan comptable : les outils existants sont abondés dans le prochain cadre financier pluriannuel et au titre de l'instrument de relance, à hauteur de 9,4 milliards d'euros.

Néanmoins – sur ce point, nous sommes tous d'accord –, cet effort conjoncturel doit être approfondi, et surtout relayé par une véritable réflexion quant aux contours institutionnels d'une Europe de la santé. Nos collègues Pascale Gruny et Laurence Harribey l'ont rappelé dans leur rapport d'information, que nous avons approuvé en janvier dernier. Nous ne partons pas de zéro – nous disposons de l'agence du médicament, du centre européen de prévention et de contrôle des maladies, ainsi que de nombreuses coopérations, constatées pendant la crise sanitaire –, mais la covid doit inviter sérieusement l'Union européenne à concrétiser ce chantier. L'enjeu est de trouver le bon équilibre entre le respect de la souveraineté des États et la nécessaire mutualisation des moyens. Il faut faire preuve d'intelligence collective, face à un défi qui se joue des frontières.

La recherche, notamment pour le vaccin, soulève nombre d'enjeux stratégiques et financiers. Or des députés européens se sont émus de l'opacité qui entoure les négociations de la Commission avec les laboratoires pharmaceutiques, en vue de la réservation des doses de

vaccin pour les États membres. Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce sujet ? Quoi qu'il en soit, la Commission européenne et les divers gouvernements devront parler d'une seule voix et obtenir un prix raisonnable pour le vaccin. La présidente de la Commission l'a rappelé en septembre dernier, dans son discours sur l'état de l'Union.

L'idée d'une Barda à l'européenne, sur le modèle de l'agence gouvernementale américaine liée au département de la santé qui coordonne et finance la recherche, pourrait être la première pierre d'un édifice de la santé. Le Président de la République y semble favorable. Il faut la mettre en œuvre le plus rapidement possible : une meilleure coordination est nécessaire pour que, face à l'urgence, nous ne nous retrouvions pas à gérer, avec des pays tiers, la pénurie de masques ou de principes actifs. Au-delà de la santé, c'est bien notre autonomie stratégique qui est en jeu.

Le prochain Conseil européen devrait également mesurer les progrès accomplis au titre de l'objectif de neutralité climatique de l'Union européenne d'ici à 2050. Hélas, la crise économique qui s'annonce complique les débats quant aux moyens d'encourager le développement durable. Certains veulent « lâcher la bride » pour soutenir la croissance, et d'autres, visant en particulier le plan européen de relance, souhaitent conditionner les aides au caractère vertueux des investissements. Quelle est la position de la France ?

Pour ce qui concerne le projet de loi relatif au climat, en cours de finalisation, la présidence allemande cherche des compromis. L'objectif de réduction nette d'au moins 55 % des émissions vous semble-t-il réalisable ? La France est-elle favorable à un objectif collectif ou par pays ? L'effort doit être équitablement réparti, avec, bien entendu, une modulation de financements au bénéfice des États les moins riches.

Le Brexit sera également à l'ordre du jour. La situation sanitaire a sans doute ralenti les négociations visant à dessiner la relation future avec le Royaume-Uni. De plus, le fameux flegme britannique et l'art du *fair play* semblent avoir quitté nos amis anglais. Ces derniers s'évertuent à modifier unilatéralement l'accord signé en janvier. Membres de l'Union européenne, les Britanniques avaient un pied dedans et un pied dehors : c'est ce que l'on avait coutume de dire. Aujourd'hui, ils veulent être dehors, mais, à certains égards, garder un pied dedans. En particulier, la question des aides d'État doit être prise au sérieux : c'est un enjeu de concurrence, qui ne doit pas tourner en faveur du Royaume-Uni. Avec le Brexit, ce pays a fait le choix de quitter le marché unique. Il doit en assumer les conséquences, ainsi que celles découlant du protocole irlandais.

Enfin, le conflit du Haut-Karabakh est un sujet de préoccupation majeure. La solution ne réside ni dans l'intervention militaire ni dans l'ingérence extérieure, mais la population civile paye un lourd tribut. Le cessez-le-feu obtenu par Moscou est fragile et n'a pas mis un terme aux combats. Que peut faire l'Union européenne ? Doit-on rester spectateurs face à la Russie, à l'Iran et à la Turquie, au risque de voir la crise s'internationaliser ? L'escalade entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan se produit aux portes de l'Europe. Il est du devoir de l'Union européenne d'élaborer un processus de règlement du conflit.

**M. Pierre Cuypers.** – Au milieu d'une actualité européenne particulièrement dense, le prochain Conseil européen traitera de sujets essentiels à court et à long termes. Le premier d'entre eux est le Brexit, feuilleton à suspense et à rebondissements depuis le référendum de 2016.

Le dernier coup de Trafalgar de Boris Johnson est beaucoup plus inquiétant que les péripéties précédentes.

Ces dernières semaines, les discussions étaient une nouvelle fois dans l'impasse, notamment en raison des attentes contradictoires des Britanniques, entre la volonté de reprendre le contrôle sur leurs lois et leurs frontières et l'ambition d'un accès libre au marché unique. Le projet de loi sur le marché intérieur, présenté mi-septembre par le gouvernement britannique, pose une difficulté d'une autre nature : c'est désormais, hélas ! d'une question de confiance qu'il s'agit, d'autant que, dans le cadre de l'accord de retrait, nous avons accepté de déléguer au Royaume-Uni nos contrôles douaniers et nos perceptions de droits sur les marchandises en provenance d'Irlande du Nord.

Peut-on se fier à un interlocuteur qui assume sans fard de revenir sur un traité qu'il a lui-même négocié et fait approuver il y a moins d'un an ? J'ajoute que les Britanniques justifient ce revirement par un argument absolument invraisemblable : au titre de l'accord de retrait, l'Union européenne pourrait provoquer un blocus alimentaire en Irlande du Nord. Qui peut croire que les Européens vont affamer les Nord-Irlandais ? C'est parfaitement insensé, surtout quand on sait que, de son côté, Londres n'a jamais été en mesure de proposer une solution crédible au problème de la frontière irlandaise.

En définitive, nous avons tous intérêt à poursuivre le dialogue et à trouver un accord mutuellement acceptable, pour conserver des relations aussi étroites que possible dans tous les domaines. Mais la confiance, sans être définitivement rompue, est sérieusement écornée. Il appartient à Londres de faire les gestes nécessaires pour la restaurer, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de l'accord de retrait ou des pourparlers relatifs à la relation future – je pense notamment aux questions liées à la pêche et aux conditions de concurrence équitable. À un peu moins de deux mois de la fin de la période de transition, et à quinze jours de la date limite fixée pour conclure les négociations, le temps presse.

Un autre sujet fondamental inscrit à l'agenda des chefs d'État et de gouvernement est le climat. Les propositions de la Commission, à savoir l'objectif de neutralité climatique pour l'Union européenne dans son ensemble à l'horizon 2050 et l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, rehaussé de 40 % à 55 % d'ici à 2030, sont particulièrement ambitieuses.

Il s'agit, à ce jour, du plan de lutte contre le changement climatique le plus robuste au monde. Aucune autre grande économie ne se rapproche pour l'heure de cette trajectoire. Une action résolue en faveur du climat est devenue indispensable, mais la transformation que l'Europe entend engager entraînera des coûts économiques extrêmement élevés. Le plan d'investissement pour le pacte vert, présenté en décembre dernier, y pourvoira en partie, ainsi que le plan de relance européen, dont 30 % des crédits seront consacrés aux mesures climatiques. En particulier, 37 % des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience y seront dédiés.

Malgré ces efforts, on sera encore très loin des 260 milliards d'euros d'investissements additionnels annuels que la Commission juge nécessaires pour atteindre le seul objectif de réduction de 40 % des émissions d'ici à 2030. Une grande partie de ces investissements devra donc provenir du secteur privé. Or ce dernier ne pourra pas les assumer sans un soutien fort au développement des nouvelles technologies bas carbone, qui

constitueront la principale clef du changement. Le constat vaut pour l'industrie et pour les transports, ainsi que pour l'agriculture, à qui de nouveaux objectifs très, voire trop exigeants pourraient être assignés dans le cadre de la stratégie « de la ferme à la table », de la stratégie « biodiversité » et de la nouvelle architecture verte de la PAC.

La révision des cibles climatiques pour 2030 et 2050 rend encore plus urgente la nécessité de revoir la politique de la concurrence et la politique commerciale. Elles aussi doivent désormais contribuer à ce que nos entreprises soient en capacité de faire face à une concurrence internationale climatiquement moins-disante et de dégager les marges de manœuvre nécessaires à leur transition écologique. Je pense en particulier à l'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Europe. Dans ce nouveau contexte, ce n'est plus une option, mais une nécessité absolue, qui doit être concrétisée sans délai, tant pour préserver notre compétitivité que pour éviter de nouvelles fuites de carbone. C'est une question de cohérence économique et écologique : sur ce sujet, il faut aller vite et loin.

Le dernier point à l'ordre du jour du Conseil européen a pour objet les relations entre l'Union européenne et l'Afrique. Alors que les négociations pour un nouveau partenariat post-Cotonou se poursuivent, la Commission et le haut représentant de l'Union européenne ont présenté, en mars dernier, les grands axes qu'ils proposent pour le développement d'une stratégie globale commune avec l'Union africaine.

À mon sens, deux de ces axes méritent particulièrement notre attention.

Tout d'abord, il faut mettre l'accent avec une force toute particulière sur l'intégration économique locale, le développement des compétences et, surtout, la stimulation des investissements. L'Europe est le premier pourvoyeur d'aide au développement de l'Afrique et il est important qu'elle le demeure. Mais il me semble encore plus important de dépasser cette seule approche pour développer un partenariat économique plus robuste et équilibré. En premier lieu, il convient donc d'accroître l'investissement dans la croissance des entreprises africaines. C'est le meilleur moyen de renforcer le tissu économique et de conforter le décollage économique du continent.

Ensuite, c'est un bon moyen d'agir sur les causes profondes de la migration, lesquelles constituent le second axe.

La question est revenue au premier plan ces derniers jours, avec le nouveau pacte sur la migration et l'asile. Bien des critiques ont déjà été formulées à cet égard – la proposition phare de nouveau mécanisme de solidarité a notamment été mise en cause. Bien sûr, le dispositif a tout de l'usine à gaz. Mais ce paquet a le mérite de confirmer un certain changement de ton ; désormais, la position se veut beaucoup plus ferme. C'est notamment vrai pour ce qui concerne le retour des migrants ne pouvant prétendre à l'asile. Toutefois, ce tournant sous-entend une meilleure coopération de la part des pays de départ et de transit en matière de réadmission.

Dans la définition de ses relations avec l'Afrique, l'Union européenne devra donc tenir une ligne claire quant à la conditionnalité migratoire. Sur ce sujet, les engagements seuls ne suffiront pas ; l'orientation de certaines politiques européennes, en matière de visas ou d'aides financières notamment, devra être soumise à leur mise en œuvre effective. Cette

fermeté est désormais indispensable : elle engage la crédibilité de la politique migratoire aux yeux de nos concitoyens.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Au sein du groupe Union Centriste, nous sommes très attachés à la construction européenne et nous ne dissociions pas la souveraineté française de la souveraineté européenne : c'est grâce à ces deux facteurs complémentaires que notre pays peut continuer à exister dans un monde de rapports de force.

J'ai entendu votre réponse au président Cambon sur le sujet, multiforme, de la Turquie, qu'il s'agisse de la situation en Méditerranée orientale, de la question des réfugiés et des migrations, du terrain syrien, du Caucase ou encore de la Libye, en dehors même des aspects religieux dont témoigne la transformation de Sainte-Sophie. La situation est d'autant plus complexe que la Turquie est membre de l'OTAN, ce qui n'empêche pas, de sa part, diverses manifestations d'hostilité, y compris à l'égard de notre marine.

Comme un certain nombre de nos collègues, je sors de la campagne sénatoriale : les élus municipaux m'ont peu parlé de questions internationales, mais ils ont évoqué la Turquie. Le sujet est perceptible dans nos territoires.

Enfin, nous sommes attentifs aux questions liées à l'extraterritorialité du droit américain. En dehors même de la question russe, le gazoduc Nord Stream est, pour nous, un véritable sujet.

**Mme Nathalie Goulet.** – Les entreprises du secteur des transports connaissent d'immenses angoisses existentielles, au sens propre du terme. Il faut harmoniser l'ensemble des règles relatives aux tests et les conditions de voyage.

De même, les sous-traitants et les agences de voyage ont absolument besoin de garanties à l'échelle européenne. Dans ce secteur, beaucoup de petits chefs d'entreprise donnent leur garantie personnelle. Or les défaillances actuelles ne leur sont pas imputables : elles sont provoquées par la crise sanitaire. La France a donné 7 milliards d'euros de garantie à Air France : on peut très bien concevoir, à l'échelle européenne, une garantie couvrant ces entreprises de transport.

Le montant des fonds de garantie doit, lui aussi, faire l'objet d'une harmonisation. Pour une même entreprise, la Belgique demande 10 000 euros, la France, 20 000 euros et l'Espagne 30 000 euros.

Enfin, la France doit respecter le règlement n° 261/2004 relatif aux droits des passagers aériens. Ce texte garantit notamment le remboursement des vols annulés. *A priori*, tous les pays européens l'appliquent, sauf nous. Ce sujet est d'autant plus vital qu'il touche aux finances des collectivités territoriales.

**M. Jean Bizet, président.** – Je suis très inquiet pour l'avenir de certaines entreprises maritimes concernées par le transmanche ; des OPA plus ou moins inamicales pourraient s'opérer. Dans des secteurs sujets à des distorsions de concurrence, comme le transport maritime ou le transport aérien, l'Union européenne a, depuis longtemps, permis aux pays membres d'accorder des exonérations de charges sociales, compensées évidemment par

l'État. Brittany Ferries risque de se trouver en grande difficulté au moment où nous aurons le plus besoin de cette société.

**M. Olivier Cadic.** – « Maintenant j'attends, j'attends, j'attends toujours et je me prépare à attendre encore. Voilà tout ce que je peux faire. » Cette expression traduit l'impuissance et l'angoisse ressenties par les Européens qui vivent le Brexit au quotidien. Vous trouverez ce message, comme bien d'autres, dans le livre *In Limbo*, qui sera présenté aux médias demain ; trois Européens, dont notre compatriote Véronique Martin, ont réalisé ce nouveau recueil de témoignages, qui marquera l'histoire. Il fera comprendre aux générations futures la détresse éprouvée par les Européens du Royaume-Uni, consécutive à la décision de sortie de l'Union européenne et toutes ses conséquences humaines négatives.

Je vis au Royaume-Uni depuis vingt-trois ans. Or, quatre ans et demi après le référendum décidant la sortie du pays de l'Union, nous ne savons toujours pas ce que le Brexit va vraiment signifier pour nos vies. L'accord de retrait est supposé garantir les droits des Européens résidant au Royaume-Uni. Les Britanniques ont décidé d'accorder le *settled status* à tous les Européens installés outre-Manche depuis plus de cinq ans. À ceux qui s'y trouvent depuis moins de cinq ans, ils accorderont le *pre-settled status*.

La crise entraînée par la covid a contraint de nombreux Européens à demander des aides sociales au Royaume-Uni. Ceux qui disposent du *settled status* peuvent y prétendre sans difficulté. En revanche, ceux qui n'ont que le *pre-settled status* sont soumis à un test de résidence habituelle, dont dépend l'accès aux services sociaux. Ces derniers gèrent six allocations, parmi lesquelles l'allocation de chômage, l'aide au logement, l'aide sociale et l'aide aux handicapés.

Cette difficulté a été portée à mon attention par Nicolas Hatton, président de *The3Million*, association représentant les trois millions d'Européens vivant au Royaume-Uni. Cette barrière réglementaire est incompatible avec l'accord de sortie, car elle catégorise les Européens du Royaume-Uni légalement enregistrés en deux groupes, avec des droits distincts.

J'ai soulevé cette question devant Michel Barnier, lors de son audition par nos commissions des affaires étrangères et des affaires européennes le 25 juin dernier. M. Barnier a rappelé que nous étions dans la période de transition avant la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne. Il m'a indiqué que ses services étaient disposés à considérer toute mesure de discrimination et à interpeller, le cas échéant, leurs homologues britanniques. Nous savons que les négociateurs s'occupent de la question et nous leur en sommes reconnaissants, mais nous n'en savons pas plus. Tous les résidents européens du Royaume-Uni doivent conserver leurs droits et il faut faire respecter l'accord de divorce de l'an dernier. Êtes-vous conscient de cette situation ? Que pouvez-vous nous dire sur ce sujet ? Qu'allez-vous faire, en la matière, lors du Conseil européen ?

À l'instant, je confiais à l'ambassadrice d'Irlande que les vols *via* Belfast étaient pleins : les voyageurs contournent ainsi la quarantaine imposée à Dublin. La mise en œuvre de l'accord doit bel et bien être rigoureuse. Or le projet d'*internal market bill* est une violation flagrante de l'accord de retrait, et donc du droit international. Le 1<sup>er</sup> octobre dernier, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure au Royaume-Uni pour manquement aux obligations qui lui incombent. Où en est cette procédure ?

Vous déclarez vouloir éviter un mauvais accord. Sur ce point, le Premier ministre britannique ne pourra que vous approuver. Mais que nous ayons un bon accord, un mauvais accord, ou que nous n'ayons pas d'accord du tout, serons-nous en mesure de faire respecter ce qui a été acquis l'an dernier, en particulier pour les droits des Européens ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Monsieur Marie, l'Europe de la santé repose sur trois éléments au moins.

Le premier élément, c'est l'harmonisation des données. Il s'agit d'une étape importante, impliquant une forme de coopération européenne inédite. L'accord obtenu hier au Conseil a été soutenu par tous les États nonobstant un petit bémol du Luxembourg, pour qui nous n'allons pas assez loin. Ce texte devrait être suivi. Nous devons nous en assurer et il faudra aller au-delà, en créant un organisme commun à l'échelle européenne pour collecter et harmoniser les données, de manière régulière et impérative, pour fournir une information parfaitement homogène sur l'évolution des épidémies en Europe.

Au printemps dernier, on a cherché à comparer des données toutes simples, comme le nombre de lits de réanimation. Or tous les pays membres n'appliquent pas les mêmes critères, ce qui a parfois biaisé les comparaisons et alimenté de fausses informations. C'est tout de même étonnant : à l'échelle européenne, nous disposons de manuels méthodologiques de plusieurs milliers de pages détaillant le mode de calcul des déficits, pour s'assurer que chacun les détermine de la même manière, et, lors d'une épidémie, nous ne suivons pas les mêmes critères pour établir le nombre de cas ou de victimes. Toutefois, il y a un an, sans doute aucun d'entre nous n'aurait jugé ce travail prioritaire. Nous apprenons aussi de cette crise à l'échelle européenne.

Le deuxième élément, c'est le stockage. Nous devons avoir une capacité européenne de réaction rapide et commune à une épidémie, face au risque de manque, voire de pénurie. Cette question appelle celle de l'autonomie stratégique, sanitaire et industrielle : pour avoir des stocks communs, il faut avoir des capacités de production suffisantes. La crise sanitaire a mis en lumière le fait que 60 % à 80 % du paracétamol sont produits hors d'Europe. Or, pour relocaliser un certain nombre de ces productions vitales, il faudra agir à l'échelle européenne. De même, face à une future épidémie dont, par définition, l'on ne connaît pas tous les contours, il serait peu raisonnable de constituer des stocks à l'échelle d'un seul pays.

Au sein de la réserve européenne de protection civile, dont la France a eu l'initiative, la Commission a prévu un compartiment sanitaire. En urgence, elle a mobilisé quelques centaines de millions d'euros pour amorcer cette réserve. Elle a prévu plus de 2 milliards d'euros à ce titre dans le futur budget pluriannuel. Plusieurs pays européens – ce sera peut-être aussi le cas de la France – se sont déjà portés candidats pour accueillir une partie des stocks, qu'il s'agisse des masques, des équipements de tests ou de protection.

Le troisième élément, c'est le vaccin et, plus largement, la recherche biomédicale. La présidente de la Commission a proposé une forme de Barda (Biomedical Advanced Research and Development Authority) à l'européenne. Cette agence existe déjà sous forme embryonnaire. Face aux grands risques sanitaires, son but est de financer des recherches communes, au-delà de l'initiative *ad hoc* relative aux vaccins.

Concernant les négociations euro-britanniques, le désormais fameux *internal market bill* constitue clairement une violation de l'accord de retrait, ratifié par les deux parties. Certains ministres britanniques ont parlé d'une « violation spécifique et limitée », ce qui est un non-sens juridique : soit il y a une violation, soit il n'y en a pas.

Nous avons été clairs en disant que, si ce texte était voté aux Communes, nous engagerions une procédure juridique et, dès le lendemain du vote, la Commission a réagi par une lettre de mise en demeure. Elle a donné trente jours aux Britanniques pour se justifier. Ils ont fait savoir qu'ils répondraient. Ensuite, nous pourrions aller jusqu'à saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Nous pourrions également saisir un comité conjoint - cette instance n'est pas encore constituée – pour examiner ce différend.

Ces procédures juridiques sont essentielles, mais elles ne seront sans doute pas suffisantes. Tous les groupes de la majorité au Parlement européen ont fait savoir qu'ils ne voteraient pas l'accord éventuel sur la relation future si, d'ici au mois de décembre prochain, l'accord de retrait était remis en cause – concrètement si l'*internal market bill* allait à son terme. Voilà un bel exemple de cette unité et de cette fermeté européennes dont nous avons besoin dans le cadre du Brexit. Nous ne pouvons que nous en réjouir.

Il y a quelques jours, la jurisprudence de la CJUE a encore renforcé l'exigence de protection des données. Il s'agit d'une décision unilatérale de l'Union européenne, qui n'est pas spécialement dirigée contre les Britanniques. Sans équivalence en la matière, évaluée régulièrement côté britannique, le transfert de données ne pourrait pas être autorisé : ce serait contraire au droit européen et la CJUE le sanctionnerait, comme elle a sanctionné le transfert de données européennes vers les États-Unis. C'est un mécanisme clair de défense de nos standards.

J'en conviens tout à fait, l'absence d'accord est préférable à un mauvais accord. C'est d'ailleurs ce que disait Theresa May lorsqu'elle était Premier ministre. Le président du Conseil européen, Charles Michel, l'a encore répété récemment. Faute d'accord, diverses mesures de contingence seraient activées aux échelles européenne et nationale. Le Sénat a déjà habilité le Gouvernement à prendre certaines d'entre elles. À mon arrivée au ministère, j'ai demandé un passage en revue de tous ces dispositifs, et, pas plus tard que lundi dernier, le Premier ministre a insisté sur l'importance de ce travail. Les sujets vont du tunnel sous la Manche au transport routier : les activités vitales doivent se poursuivre.

À proprement parler, le plan de relance européen n'est pas assorti de conditionnalités. Mais, de longue date et presque toutes sensibilités confondues, la France demande une meilleure coordination de nos plans de relance et de nos politiques économiques, au moins à l'échelle de la zone euro. Chacun ne va pas élaborer sa stratégie de relance de son côté.

En vertu de l'accord du 21 juillet, chaque pays communiquera son plan de relance à ses partenaires entre le 15 octobre et le mois de janvier prochain. Suivra une discussion commune : chaque État aura un droit de regard sur la relance des autres et, en qualité de tiers de confiance, la Commission procèdera à une évaluation. Toutefois, il n'y aura pas de droit de veto : un pays ne pourra pas prendre un autre en otage, pour imposer telle ou telle réforme en la fixant comme condition pour libérer les fonds.

En outre, la Commission européenne n'imposera en aucun cas une liste de réformes, portant sur les retraites ou sur d'autres dossiers. On a entendu beaucoup de contre-vérités à ce sujet. Si notre réforme des retraites était liée à la crise de la covid, cela se saurait : elle a été entreprise avant. Il faut sortir de la mentalité du mauvais élève tancé par l'instituteur bruxellois.

Cela étant, deux conditionnalités sont imposées *stricto sensu*, et l'on ne peut que s'en réjouir : une conditionnalité climatique – un peu plus de 30 % des crédits de chaque plan de relance devront être consacrés au climat – et une conditionnalité numérique, plus informelle, ajoutée récemment par la Commission – au moins 20 % des fonds des plans de relance devront être consacrés à la transition numérique.

L'accord du 21 juillet établit un lien entre, d'une part, l'État de droit et, de l'autre, le versement des fonds européens ou leur possible suspension : c'est une première. Les discussions sont en cours pour définir, à ce titre, l'instrument le plus ambitieux possible. Certains pays – la Pologne et la Hongrie en particulier – veulent réduire cette ambition. Mais, ces exceptions mises à part, tout le monde s'est accordé sur ce point. Nous espérons pouvoir disposer dans les prochaines semaines, au plus tard dans les prochains mois, d'un mécanisme garantissant le respect de l'État de droit *via* le canal budgétaire. Ensuite, il faudra continuer à enrichir notre boîte à outils. Ce dossier est inscrit très haut sur l'agenda européen. Avec l'Allemagne et beaucoup d'autres pays, notamment au nord de l'Europe, nous l'avons défendu avec énergie, et je suis sûr qu'il va avancer.

L'autonomie stratégique et la gestion des relations extérieures ont été abordées à plusieurs titres, notamment à travers la question turque. Je ne peux que faire mienne l'ambition que le Président de la République manifeste depuis trois ans : il est nécessaire de renforcer notre autonomie stratégique, en particulier dans le domaine de la défense.

Monsieur Cambon, ce chantier ne progresse sans doute pas assez vite ; mais, à l'échelle européenne, notamment à l'égard de la Chine, les mentalités ont connu une transformation radicale depuis quelques années, et la France n'y est pas pour rien. Le Brexit a également joué, de même que l'action des États-Unis d'Amérique. Nous sommes plus fermes. Nous avons encore un long chemin à parcourir pour coordonner un certain nombre de sensibilités politiques, mais la trajectoire me paraît désormais la bonne.

MM. Fernique et Cuypers ont évoqué la question du climat. Par son vote historique, le Parlement européen appelle à un rehaussement très ambitieux de nos objectifs pour 2030. Le taux de 60 % sera sans doute difficile à obtenir en l'état actuel du consensus européen ; la cible de 55 %, fixée par la Commission, est déjà ambitieuse et elle sera, elle aussi, difficile à obtenir, mais nous nous battons à cette fin.

En la matière, l'exemple européen aura sans doute un effet d'entraînement international. C'est une question d'efficacité et de justice : des outils complémentaires sont indispensables pour qu'un tel effort aboutisse. Si nous sommes les seuls bons élèves, nous ne ferons qu'une partie du chemin, même avec toute la bonne volonté du monde, et la situation sera insoutenable, pour nos agriculteurs ou encore pour nos industriels.

Nous devons donner l'exemple, pousser les autres à s'engager – c'est ce que nous faisons dans nos discussions avec la Chine ou avec l'Inde –, défendre l'accord de Paris et

prévoir des outils plus défensifs pour rehausser à notre niveau les ambitions écologiques de ceux qui exportent vers l'Europe : d'où la nécessité d'un mécanisme d'inclusion carbone robuste et rapide. Sur ce sujet, nous souhaitons une proposition de la Commission européenne au premier semestre 2021. C'est aussi la demande du Parlement européen. Comme l'a relevé M. Fernique, une taxe carbone efficace constituerait à la fois une protection climatique et une ressource permettant de financer un certain nombre de politiques.

Pour ce qui concerne le siège du Parlement européen à Strasbourg, je ne peux que vous répéter le soutien de l'État. Nous exerçons une forte pression quotidienne sur le président Sassoli, auquel le Président de la République a écrit et à qui j'ai encore parlé hier. La préfète de la région Grand Est a échangé avec les services du Parlement européen ce matin même. La mobilisation est générale. Je ne peux pas vous assurer que les sessions reviendront à Strasbourg dès la semaine prochaine, mais nous y travaillons, notamment sur le plan sanitaire, et nous œuvrons à un retour rapide. Je vous remercie de conforter ce message.

Madame Mélot, monsieur Médevielle, pour ce qui concerne la relation entre l'Union européenne et l'Afrique, le sommet prévu fin octobre a dû être décalé. Une importante réunion aura lieu en décembre, et nous la préparerons brièvement dès le Conseil européen de cette semaine. La négociation post-Cotonou, élément essentiel de cette relation, devra être décalée, pour aboutir plutôt au début de l'année 2021.

Nous devons inventer un modèle cohérent avec la montée en puissance de l'Union africaine et avec la mise en place d'une zone de libre-échange africaine, ce qui implique un format tout à fait différent.

M. Cuypers insiste sur la nécessité d'une relation avec l'Afrique fondée sur l'investissement, et non sur les seules questions migratoires. L'investissement, notamment privé, est bel et bien essentiel à une relation durable. Nous devons ainsi développer une nouvelle approche plus respectueuse.

Nous, Européens, sommes souvent les premiers partenaires sans être les premiers acteurs stratégiques : nous payons beaucoup, mais nous ne développons pas une relation complète. C'est également le cas dans les Balkans, où, comme en Afrique, la tentation chinoise est permanente. En Afrique, l'Europe est le premier bailleur, le premier investisseur et le premier partenaire de sécurité, notamment à travers les opérations extérieures onusiennes. À l'échelle européenne, il faut exercer davantage de pression collective, qu'il s'agisse de la délivrance de visas ou de la mise en œuvre des aides. La coopération à sens unique n'est pas possible.

Face à la question climatique, Colette Mélot souligne qu'il ne faut pas laisser la Pologne de côté. À cet égard, ce pays bénéficie précisément d'une solidarité financière massive. À travers le plan de relance, elle est la première bénéficiaire du fonds pour une transition juste : au total, elle recevra 8 milliards d'euros à ce titre pour la période qui vient. Cette somme est conditionnée, au moins pour moitié, à un engagement de neutralité carbone pour 2050. La Pologne a très largement subi les choix énergétiques du fait desquels son économie est aujourd'hui très carbonée, mais elle ne peut pas refuser de s'engager davantage vers la neutralité carbone si elle veut bénéficier de notre appui légitime.

Au sujet de la coordination sanitaire, M. Médevielle a salué l'accord du Conseil Affaires générales et je l'en remercie. Plutôt que de créer une nouvelle structure de toutes pièces, partons de l'existant : l'ECDC, agence européenne qui collecte précisément les données, pourrait être l'embryon de cette compétence sanitaire renforcée à l'échelle européenne.

Monsieur Gattolin, la question des sanctions est un vaste débat. Il est clair qu'une politique étrangère ne saurait être résumée à une politique de sanctions.

De plus, il faut bien distinguer les sanctions individuelles, que nous avons prises dans le cadre de la crise biélorusse ou encore, il y a quelques mois, à l'encontre de certains responsables turcs, face aux forages chypriotes, et les sanctions sectorielles et économiques prises à l'égard de la Russie. Néanmoins, pour ces deux types de sanctions, nous sommes passés à une nouvelle phase. L'Europe se montrait très timide dans sa politique extérieure et de sécurité : elle commence à s'affirmer, même si c'est parfois difficile, en mobilisant des outils plus durs.

Revenir sur les sanctions russes existantes – la France n'a jamais soutenu cette solution – ou renoncer aux sanctions individuelles serait envoyer un mauvais signal : ces mesures étaient indispensables dans le cas de la Biélorussie. Pour la Turquie, on n'exclut pas une action similaire à l'avenir. En parallèle, le Président de la République a souhaité une présence militaire renforcée de la France et de trois de ses partenaires européens en Méditerranée orientale. Nous devons également inventer d'autres actions : les Américains ont recours à des mesures extraterritoriales, d'ailleurs parfois contraires au droit international. Sans les imiter nécessairement, il faut réfléchir à ce type d'instruments.

Vous avez évoqué un *Magnitsky Act*, comme l'a proposé la présidente de la Commission européenne. Le sujet mériterait une discussion en soi, mais un tel dispositif constituerait un cadre harmonisé, peut-être plus efficace pour notre politique de sanctions.

Je ne peux que partager votre impatience, monsieur Gattolin, quant à la durée de la négociation du Brexit. Nous réfléchissons bien sûr, au niveau national et européen, à un dispositif de dédommagement des pêcheurs en cas de *no deal*, mais il n'est pas souhaitable d'aborder des négociations dans l'optique que l'on aura à indemniser des situations difficiles : mieux vaut chercher plutôt, à ce stade, et avec fermeté, à limiter les difficultés liées au Brexit.

Madame Guillotin a évoqué la coordination sanitaire et la situation à la frontière franco-luxembourgeoise. La Commission a elle-même recommandé, dans le texte que nous avons adopté hier au niveau des États membres, de ne pas fermer les frontières. Je me suis aussi entretenu avec le ministre des affaires étrangères et européennes luxembourgeois, M. Asselborn. Il n'est dans l'intérêt de personne de fermer les frontières : le Luxembourg est d'ailleurs très reconnaissant à la France d'avoir été l'un de ses rares voisins à ne pas avoir mis en place de restrictions aux déplacements transfrontaliers au printemps dernier, y compris dans les moments où la pression politique aurait pu entraîner de mauvaises décisions, contrairement à deux grands voisins du Luxembourg, qui sont aussi nos amis.

Vous avez évoqué la question de la transparence des contrats de fourniture des vaccins. Le Parlement européen y est très sensible et nous sommes aussi vigilants. Un degré de confidentialité est nécessaire, en raison de la concurrence internationale, y compris à

l'égard des États membres dans la mesure où la Commission a reçu un mandat des États pour négocier ces contrats, mais il faut que nous ayons plus de visibilité sur les grandes clauses de ces contrats et nous demanderons, avec le Parlement européen, à en savoir davantage pour éviter tout risque de polémique sur leur contenu.

En ce qui concerne la situation au Haut-Karabakh, la France, en tant que co-présidente du groupe de Minsk, s'efforce d'obtenir une cessation rapide des hostilités. Un cessez-le-feu avait été décidé, mais il n'est pas totalement respecté. Nous continuons à être engagés dans un dialogue, même s'il est difficile, avec la Russie, pour qu'elle favorise par ses efforts diplomatiques propres la cessation des hostilités et la reprise du dialogue entre les belligérants. On sait aussi le rôle néfaste qu'a joué la Turquie.

En ce qui concerne les objectifs climatiques, ils seront d'abord définis au niveau européen, puis déclinés par pays. Ils pourront être différenciés, comme le sont déjà les objectifs pour 2030, mais cette question se posera dans un second temps, car il faut d'abord que nous nous engagions solidairement, comme nous l'avons fait pour la neutralité carbone en 2050, pour fixer une nouvelle cible pour 2030 : en tout état de cause, l'objectif intermédiaire de réduction des émissions de l'Union européenne pour 2030 devrait être lui aussi rehaussé au-delà des 40 % actuels.

M. Cuypers a évoqué la question migratoire. La proposition de la Commission est une proposition sérieuse, complète et qui permet de parvenir plus facilement à un accord que les propositions antérieures. En matière d'asile et d'immigration, la solution ne peut être qu'européenne. Je suis un peu affligé quand j'entends certains expliquer qu'il faut mener une campagne contre ce qui serait un nouveau pacte de Marrakech : le Rassemblement national, pour ne pas le nommer, siège au Parlement européen et aura donc l'occasion de s'exprimer – autant qu'il le fasse dans les enceintes démocratiques ! En outre, il n'y a aucun rapport entre ces deux sujets. Cette proposition constitue un paquet législatif opérationnel, qui vise à renforcer la protection de nos frontières et la rapidité des procédures d'asile à la frontière : l'État d'arrivée aurait douze semaines, délai proposé par la Commission, ce qui est assez rapide, pour examiner les situations individuelles et dire si le demandeur peut avoir droit à l'asile et reconduire ceux qui n'ont pas droit à la protection européenne. Celle-ci est inscrite dans notre Constitution et dans les textes européens. Ceux qui y ont droit doivent évidemment être accueillis en Europe – il n'y a pas d'ambiguïté à cet égard – et de manière solidaire, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – la France prend une grande part à l'effort, contrairement à d'autres États européens et c'est cette situation que tente de débloquer la Commission avec ce projet. Celui-ci est assez compliqué, car il distingue différentes situations et différentes mesures pour parvenir à une matrice complexe – « usine à gaz », avez-vous dit –, mais c'est sans doute le prix à payer pour trouver une réponse aussi équilibrée que possible à chaque situation. La négociation sur ce pacte devrait débiter durant la présidence allemande et j'espère qu'elle aura abouti avant la présidence française en 2022, sinon nous reprendrons le sujet. Après la crise migratoire que nous avons connue en 2015 et 2016, nos concitoyens ne comprendraient pas que nous ne soyons pas capables de trouver une réponse au niveau européen : la pression migratoire ne disparaîtra pas, mais il faut trouver une réponse à la fois humaine et ferme pour garantir la protection des frontières au niveau européen. C'est vital pour donner du sens au projet européen.

Mme Goulet et M. Bonnecarrère ont évoqué la Turquie. Je n'ai pas la même expérience de terrain que vous, n'étant pas élu, mais je me déplace beaucoup : je constate que

l'on me parle souvent spontanément de la situation en Méditerranée et de la Turquie. Chacun a l'idée que, dans cette crise, se joue quelque chose mettant en cause notre capacité à nous affirmer et à défendre nos valeurs. Nous devons donc être fermes.

La France a toujours dit publiquement – il ne s'agit donc pas d'une défiance à l'égard de l'Allemagne – ses réserves à l'égard de Nord Stream 2, mais il n'y a pas de lien avec l'affaire Navalny. Nous avons déjà agi l'an dernier, sous l'autorité du Président de la République, pour obtenir un cadre juridique permettant à la Commission européenne d'encadrer le projet, de garantir la transparence et la liberté d'accès à l'infrastructure énergétique. Il n'en demeure pas moins que ce projet risque d'accroître notre dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie, ce qui n'est pas très cohérent avec notre objectif d'autonomisation de l'Europe.

La liaison transmanche est aussi un sujet de souveraineté. Nous ferons les efforts nécessaires pour pérenniser cette liaison et sauver les entreprises. Le Gouvernement a prévu une enveloppe de soutien exceptionnel de 30 millions d'euros, qui sera complétée à due concurrence par les collectivités territoriales.

En ce qui concerne les transports et les aéroports, l'accord sur la coordination des critères sanitaires constitue une première étape, mais il ne règle pas tout. Il prévoit un formulaire commun, qui se substituerait aux formulaires nationaux que chaque passager qui prend l'avion doit remplir. Il devrait être adopté par tous les pays européens au cours des prochaines semaines. Les protocoles sanitaires varient selon entre les pays : certains prévoient des tests obligatoires, d'autres non, avec parfois une quarantaine imposée, etc. L'accord recommande de privilégier les tests et de limiter au maximum les quarantaines. Je ne peux pas vous garantir que les protocoles aéroportuaires seront immédiatement harmonisés, mais l'harmonisation est bien l'étape suivante de cette dynamique de coordination que nous avons enclenchée. Le ministre délégué aux transports, M. Djebbari, s'efforce d'y parvenir, au moins entre les grands aéroports européens. Il s'est ainsi, par exemple, rendu en Espagne récemment.

Je note votre préoccupation sur la prise en compte des agences de voyages dans le plan de soutien et la relaierai auprès du Gouvernement, car le sujet ne dépend pas directement de mes compétences. La France était réticente à l'égard du dispositif européen relatif aux droits des passagers que la Commission a confirmé, qui consiste à toujours laisser ouvert un droit à remboursement, même si les compagnies peuvent proposer des avoirs. Le droit au remboursement est donc garanti, mais je vérifierai les derniers développements pour répondre à votre question précisément.

Monsieur Cadic, nous serons très vigilants sur le respect des droits des citoyens garantis dans l'accord de retrait du Royaume-Uni. Nos autorités diplomatiques et consulaires à Londres sont mobilisées. Je vérifierai précisément ce point et l'existence d'une éventuelle discrimination entre *settled status* et *pre-settled status*, qui ne devrait pas s'appliquer, car ceux qui résidaient déjà au Royaume-Uni doivent conserver leurs droits, de même que nous avons ouvert cette semaine la procédure permettant aux Britanniques qui séjournaient en France avant le Brexit d'obtenir un titre de séjour permanent. Nous veillerons à ce que la réciprocité soit assurée.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci pour la clarté et la précision de vos réponses. Si malheureusement, on aboutissait à un *no deal*, on en reviendrait alors à des relations régies par les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Nous saurons à la fin du mois quelle candidate sera élue à la tête de cette organisation. Cela illustre en tout cas l'importance du multilatéralisme. Nous suivons avec attention ces sujets au Sénat. Pour conclure, je vous souhaite un bon déplacement à Port-en-Bessin. Je suis persuadé que M. Dimitri Rogoff, le président du comité régional des pêches de Normandie, vous réservera le meilleur accueil.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible*

*[en ligne sur le site du Sénat.](#)*

**Jeudi 22 octobre 2020**

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

### **Méthodes de travail et programmation des travaux de la commission**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le Bureau de la commission s’est réuni, mardi 13 octobre, pour évoquer les méthodes et le programme de travail de notre commission.

Le Bureau s’est accordé pour que la commission, comme le prévoit « en principe » le Règlement du Sénat se réunisse le jeudi matin, pour contribuer à la bonne organisation des travaux de notre assemblée. J’ai demandé au Président du Sénat un entretien afin que nous puissions néanmoins convenir de quelques exceptions à cette règle, notamment en raison du contexte sanitaire, pour entendre des personnalités européennes très sollicitées ou de passage à Paris, ou pour organiser des auditions conjointement avec d’autres commissions ou avec l’Assemblée nationale.

La possibilité de tenir des réunions le mercredi en début d’après-midi, quand la Conférence des présidents ne se réunit pas, offrirait en effet une souplesse précieuse. Le mercredi 4 novembre, la commission pourrait ainsi entendre Mme Laura Kövesi, cheffe du Parquet européen qui sera opérationnel le 21 novembre, juste avant qu’elle soit auditionnée par l’Assemblée nationale, ce qui est valorisant pour notre assemblée. D’ailleurs, l’expérience a montré que l’assiduité aux réunions, qui est un gage du bon fonctionnement de la commission, est plus forte le mercredi. Enfin, puisque la visioconférence redevient malheureusement nécessaire, cela peut contribuer à diminuer les inévitables tensions sur les réservations de salles le jeudi matin où notre commission est en concurrence avec toutes les délégations pour les trois salles du Sénat équipées en visioconférence de qualité professionnelle.

Notre commission continuera de toutes façons à utiliser d’autres moyens d’agir, en dehors de ses réunions plénières, en particulier les réunions de la COSAC, les réunions interparlementaires, les auditions de rapporteurs pouvant être ouvertes aux membres de la commission, et, quand la situation sanitaire le permettra, des rencontres informelles ouvertes aux membres de la commission avec différentes personnalités ou délégations étrangères, ou encore des déplacements à Bruxelles et Strasbourg.

Par ailleurs, nous devons poursuivre la dématérialisation de nos travaux, dans le cadre de l’effort général du Sénat pour réduire le recours au papier. Les projets de proposition de résolution, d’avis politique et de rapport d’information ne seront plus imprimés par les services pour être distribués lors des réunions de commission. J’invite donc chacun de vous à consulter ces documents pendant les réunions *via* l’application Demeter, sur laquelle sont téléchargés depuis plus d’un an l’ensemble des documents examinés lors des réunions de la commission.

Le Bureau a aussi évoqué l'organisation des débats afférents aux réunions du Conseil européen qui a récemment évolué mais sans rencontrer la satisfaction de nos collègues. Didier Marie avait en effet regretté, lors de la réunion constitutive de la commission, le manque de visibilité du travail mené au Sénat sur les questions européennes. Le Bureau souhaiterait que le débat préalable au Conseil européen, qui est plus politique que le débat postérieur au Conseil européen qui ne peut que prendre acte des conclusions de ce dernier, revienne en séance publique mais en le dynamisant, pour éviter un retour au *statu quo ante*. Il faudrait alors réduire la durée du volet « discussion générale », ce qui amènerait à diviser, peut-être par deux, le temps d'expression des commissions et celui des groupes. Serait ensuite rétabli un temps de questions-réponses, réparti entre les groupes à la proportionnelle et qui permettrait à des collègues d'autres commissions de s'exprimer sur l'Europe. Il faudra soumettre ce projet au Président du Sénat et à la Conférence des présidents.

La commission des affaires européennes assure un suivi des résolutions européennes adoptées par le Sénat. Le bureau a estimé que ce suivi pourrait être renforcé par l'audition des ministres concernés, à l'occasion de réunions décisives du Conseil de l'Union européenne sur un sujet ayant fait l'objet d'une résolution européenne du Sénat. Nous envisageons de le faire prochainement sur la politique agricole commune (PAC) en auditionnant M. Julien Denormandie.

Le Bureau a aussi suggéré qu'un plus grand nombre de propositions de résolution européenne puissent être utilement examinées en séance publique, donnant ainsi au Sénat l'occasion d'avoir un débat politique sur un sujet européen sensible. Nous veillerons à demander plus souvent leur inscription à l'ordre du jour du Sénat.

Comme l'a suggéré André Gattolin, nous tâcherons de renforcer les liens avec Public Sénat pour valoriser sur cette chaîne télévisée l'Europe et le travail sénatorial dans ce domaine.

Pour ce qui est du contrôle de subsidiarité, le Bureau a décidé de reconstituer le groupe de travail, composé d'un représentant de chaque groupe politique, pour assurer un suivi régulier et une réaction rapide en cas de difficulté identifiée, dans des délais compatibles avec le délai de huit semaines accordé aux parlements nationaux pour cela. Ce groupe de travail, dont j'assume la présidence, vient de se réunir. En sont restés membres M. Gattolin pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) et M. Gremillet pour le groupe Les Républicains (LR), Mme Guillotin pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) et Mme Mélot pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires (LIRT). M. Kern succède à M. Bonnacarrère pour le groupe de l'Union centriste (UC), Mme Harribey y représente le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), M. Laurent le groupe Communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) et M. Fernique le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (EST).

J'en viens maintenant à notre programme de travail alors que la Commission européenne vient de publier le sien pour 2021. Nous devons nous mettre en ordre de bataille pour traiter dans les délais les sujets annoncés.

Afin de bien articuler les travaux de notre commission avec l'activité des commissions permanentes, le Bureau propose que ces grands thèmes restent pris en charge,

soit par des rapporteurs de notre commission appartenant par ailleurs à la commission permanente concernée, soit par des groupes de travail communs.

### **Désignation de membres des groupes de travail et de suivi**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous propose de reconstituer les groupes de travail communs avec des commissions permanentes sur plusieurs sujets encore très importants à l’avenir. Pour le groupe « Brexit », le Bureau propose de désigner, sur la base de ce qui existait déjà, et également à la suite de l’arrivée de nouveaux sénateurs et de la création de nouveaux groupes, MM. Rapin, Bizet et Cadec, pour le groupe LR, Mmes Jourda et Harribey et M. Marie pour le groupe SER, M. Kern et Mme Morin-Desailly pour le groupe UC, M. Laurent pour le groupe CRCE et M. Médevielle pour le groupe LIRT.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Le groupe Brexit continue bien avec la commission des affaires étrangères ?

**M. Jean-François Rapin, président.** – Tout à fait. La commission des affaires étrangères a d’ailleurs désigné son nouveau vice-président qui sera Pascal Allizard.

Pour le groupe de travail sur la réforme de la PAC, avec la commission des affaires économiques, le Bureau propose de désigner MM. Rapin, Bizet et Gremillet et Mme Gruny pour le groupe LR, M. Haye pour le groupe RDPI, M. Arnaud pour le groupe UC, Mme Jourda pour le groupe SER et M. Médevielle pour le groupe LIRT.

Sur les négociations commerciales, avec les commissions des affaires économiques et des affaires étrangères, le Bureau propose de désigner MM. Bizet et Allizard pour le groupe LR, M. Gattolin pour le groupe RDPI, Mme Fournier pour le groupe UC et M. Marie pour le groupe SER.

Sur l’espace, nous pourrions constituer un groupe de travail commun avec les commissions des affaires économiques et des affaires étrangères qui avaient créé un groupe conjoint, en relais du groupe d’études sur l’espace. Au vu des implications européennes de ce dossier qu’elle suit déjà attentivement, notre commission serait légitime à se joindre à ces travaux. Je vais donc proposer aux présidents Primas et Cambon de constituer ce groupe de travail sur l’espace qui comprendrait les deux rapporteurs en charge de l’espace pour notre commission : M. Gattolin et moi-même, ainsi que deux rapporteurs de la commission des affaires économiques et deux de la commission des affaires étrangères, en veillant à assurer une représentation équilibrée des groupes politiques, tout en gardant un effectif réduit, ce qui n’empêcherait pas d’ouvrir à tous les membres des commissions concernées certaines auditions de ce groupe de travail.

Enfin, le Bureau propose la création de deux groupes de travail internes à la commission, relatifs à deux sujets institutionnels majeurs :

- la Conférence sur l’avenir de l’Europe : à la demande du représentant au Bureau du groupe RDPI, il est envisagé, quand le lancement de cette conférence se précisera, de constituer un groupe de travail élargi sur ce sujet. Le groupe socialiste a d’ores et déjà indiqué souhaiter y être représenté par Mme Harribey et le groupe UC par Mme Morin-Desailly. Dès lors que la perspective du lancement de la Conférence sur l’avenir

de l'Europe se précisera, nous essaierons de créer un dispositif *ad hoc* pour formuler des propositions.

- Strasbourg, capitale européenne : un groupe de travail serait constitué, qui pourrait prendre diverses initiatives sur ce sujet important, sur le fondement de l'excellent échange que nous avons eu hier avec nos collègues Anne Sander et Fabienne Keller, députées européennes françaises. La situation sanitaire du Grand Est pouvait être mise en avant il y a quelques mois pour déplacer les sessions à Bruxelles, mais la situation est désormais inversée. Il y a plus de danger à se rendre à Bruxelles qu'à Strasbourg, même si une évolution quotidienne ou hebdomadaire est possible. Alors qu'il avait été prévu que la prochaine session plénière se tiendrait à Strasbourg, on ne peut pas accepter qu'elle ait été transformée en une visioconférence élargie, qui se tient en réalité à Bruxelles. J'ai également entendu parler d'un projet de construction d'un hémicycle à Bruxelles, alors qu'il y en a un à Strasbourg, ce qui soulève d'ailleurs la question du financement de ces travaux. On sent donc une volonté de la part de nombreux eurodéputés de se réunir à Bruxelles parce qu'ils y sont installés et qu'ils n'ont pas envie de venir à Strasbourg.

**Mme Pascale Gruny.** – Ce sujet m'intéresse, car en tant qu'ancienne députée européenne, ces questions sont revenues régulièrement, notamment lorsqu'il y a eu des grèves. Je souhaite faire partie de ce groupe qui ne doit pas être uniquement alsacien. Strasbourg est une ville stratégique qui fait partie de notre patrimoine et qui symbolise la reconstruction de l'Union européenne et de l'alliance avec l'Allemagne.

**M. Jean-François Rapin, président.** – En effet, le groupe ne doit pas être uniquement composé d'alsaciens. Nous verrons ses modalités de constitution, notamment le nombre de représentants par groupe politique. Des déplacements et des rencontres devront être organisés, notamment un échange avec M. Sassoli, président du Parlement européen. En parlant avec le secrétaire d'État chargé des affaires européennes à l'issue du débat d'hier soir, j'ai compris qu'il était tout à fait ouvert à travailler avec nous sur cette question

### Désignation de rapporteurs thématiques

**M. Jean-François Rapin, président.** – Pour les autres grands axes de travail, la formule des binômes ou trinômes est renouvelée. En concertation avec les groupes politiques, le Bureau propose de reconduire les rapporteurs qui étaient en charge de certains dossiers sous la précédente mandature, tout en faisant place à de nouveaux rapporteurs :

#### *Questions institutionnelles*

- le programme de travail de la Commission : M. Marie et moi-même ;

#### *Questions économiques*

- Pêche : MM. Cadec, Marie et moi-même ;
- Nouvelles techniques de sélection végétale : MM. Cabanel et Gremillet ;
- Stratégie industrielle et politique de concurrence : MM. Bizet et Marie, Mme Fournier ;

- Gouvernance d'entreprise/devoir de diligence : MM. Bizet, Fernique et Marie ;
- Extraterritorialité des sanctions américaines : M. Bonnacarrère ;
- Stratégie numérique de l'Union et lutte contre la désinformation : Mme Morin-Desailly et M. Devinaz ;
- Concurrence et numérique : Mme Morin-Desailly et M. Devinaz ;
- Politique de cohésion et Régions ultrapériphériques (RUP) : Mmes Harribey et Melot, MM. Louault, Lurel et Reichardt ;
- Cadre financier pluriannuel (CFP) et suivi du plan de relance de l'Union européenne : M. Joly et moi-même ;
- Union des marchés de capitaux et union bancaire : M. Yung et moi-même ;
- Banque centrale européenne (BCE) et zone euro : MM. Kern et Lurel ;
- Intelligence artificielle et économie de la donnée : M. Gattolin, Mme Morin-Desailly, M. Pellevat et Mme Schalck ;
- Recherche : M. Gattolin et moi-même ;

#### *Questions sociales et éducation*

- Union européenne et éducation : M. Arnaud et Mme Mélot ;
- Convergence sociale dans l'Union européenne : M. Bacchi, Mmes Gruny et Harribey ;
- Culture : Mme Morin-Desailly et M. de Nicolaÿ ;
- Union européenne et santé : Mmes Gruny, Harribey et M. Médevielle ;

#### *Énergie, environnement, climat, transports*

- Énergie : MM. Gremillet Kern et Laurent ;
- Environnement (hors climat) : MM. Calvet, Devinaz et Fernique ;
- Pacte vert : Mme de Cidrac et M. Leconte ;
- Transports : Mmes Gruny et Jourda, MM. de Legge et Médevielle.

#### *Espace de liberté, sécurité et justice*

- Protection des données personnelles : M. Frassa et Mme Harribey ;
- Coopération judiciaire européenne : MM. Bonnacarrère et Leconte ;

- Union de la sécurité : MM. Haye et Reichardt ;
- Groupe de contrôle conjoint d'Europol : MM. Haye et Reichardt ;
- Union européenne et droits fondamentaux (État de droit, lutte contre les discriminations) : MM. Bonnecarrère et Leconte ;
- Pacte asile/migration : MM. Leconte et Reichardt ;
- Cybersécurité : Mme Harribey et M. de Legge ;

*Relations extérieures*

- Élargissement : Mme de Cidrac et M. Marie ;
- Union européenne et Chine : M. Allizard et Mme Jourda ;
- Politique de développement : Mme Garriaud-Maylam ;
- Partenariat oriental : Mme Jourda et M. Reichardt ;
- Politique étrangère et de sécurité commune/Politique de sécurité et de défense commune (PESC/PSDC) : Mme Jourda et M. de Legge ;
- Méditerranée : MM. Calvet et Marie ;
- Russie : MM. Allizard et Vaugrenard ;
- Arctique : MM. Bizet et Gattolin ;
- Turquie : MM. Arnaud, Leconte et Reichardt ;
- Accord d'association avec la Suisse : M. Pellevat et Mme Harribey

Y a-t-il des oppositions à ces désignations ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Il aurait été préférable de nous envoyer au préalable cette liste des sujets afin de pouvoir se porter candidat.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Le Bureau a procédé comme à l'habitude. D'une part, il propose de confirmer les rapporteurs qui connaissent bien leurs sujets, d'autre part, il prend en compte les propositions des groupes en évitant de multiplier à l'excès le nombre de rapporteurs. En effet, sur certains sujets, on peut se retrouver avec de multiples propositions, parfois émanant du même groupe. Les membres du Bureau se sont mis d'accord.

**Mme Catherine Fournier.** – Nous avons discuté au sein de notre groupe de la composition des groupes de suivi et de l'attribution des rapports. Je pense qu'il faut procéder ainsi. Néanmoins, cela relève de la gestion interne de chaque groupe.

**M. Jean-François Rapin, président.** – En effet. J’ajoute qu’il faut également prendre en compte le fait que certains membres des groupes de suivi communs à plusieurs commissions sont rapporteurs au titre de leur commission permanente.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je n’ai aucune demande particulière ou contestation. Je suggère quand même à l’avenir d’envisager une autre méthode. Il m’est arrivé d’avoir travaillé sur des sujets pour la commission et ne pas avoir été désigné pour un rapport alors que je connaissais le sujet. Certainement, il y a une question de méthode, notamment au sein du groupe.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je voudrais également ajouter que la liste des rapporteurs n’est pas figée : parfois, nous sommes saisis dans l’urgence sur certains sujets et cela implique la création d’un binôme ou trinôme *ad hoc* à ce moment-là.

**Mme Gisèle Jourda.** – L’abondance de candidatures sur certains sujets démontre l’intérêt des collègues. Toutefois, lorsque le Bureau s’était réuni, nous avons veillé à assurer un équilibre et à ce que le travail soit efficace. Par expérience nous savons que les trinômes ou les groupes de quatre ne sont pas pertinents et que, pour des questions d’efficacité, il faut privilégier le binôme.

**Mme Laurence Harribey.** – Je confirme que le travail de préparation de ces désignations se fait en amont dans les groupes, et est ensuite acté par le Bureau.

**M. Jean-François Rapin.** – Je mets au vote ces propositions.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Jean-François Rapin.** – Je vous remercie.

Je vous rappelle que la commission entendra, mercredi 28 octobre à 16 h 30, M. Clément Beaune, secrétaire d’État chargé des affaires européennes, sur le « Brexit », en commun avec la Commission des affaires étrangères, mercredi 4 novembre avant les Questions d’actualité au Gouvernement, Mme Laura Kövesi, cheffe du Parquet européen, et jeudi 5 novembre, à 9 heures, Mme Ylva Johansson, commissaire européen chargée des affaires intérieures.

Nous avons aussi convié à s’exprimer par visioconférence devant notre commission plusieurs commissaires européens, le confinement ayant apporté la preuve de la plus grande disponibilité des commissaires pour des auditions en téléconférence plutôt qu’au Sénat :

- Mme Věra Jourová, Vice-présidente de la Commission européenne chargée des valeurs et de la transparence et M. Didier Reynders, commissaire européen à la justice ;
- Mme Mairead McGuinness, commissaire européenne aux services financiers, à la stabilité financière et à l’union des marchés de capitaux ;
- M. Valdis Dombrovskis, vice-président exécutif de la Commission européenne, en charge du commerce.

Le Bureau propose aussi d'organiser l'audition de :

- M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture sur la réforme de la PAC ;
- Mme Dunja Mijatović, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe ;
- M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité ;
- Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale aux affaires européennes (SGAE), sur les priorités de la France pour la Présidence française de l'Union européenne ;
- M. Pascal Lamy sur le mécanisme d'inclusion carbone.

Une audition sur l'Europe de la défense est également envisagée.

Enfin, le Bureau envisage d'organiser une table ronde sur la pêche au premier trimestre 2021, afin d'appréhender les conséquences du Brexit sur la filière. Ce sujet, qui doit être clarifié, a été évoqué par tous les intervenants lors du débat qui s'est tenu à la suite du dernier Conseil européen.

Un mot enfin des déplacements et rencontres interparlementaires. Ils ne pourront malheureusement pas s'organiser comme d'habitude. Toutefois, le Bureau donnera suite à la proposition de la Commission européenne d'une visite virtuelle dans les prochaines semaines. Le format serait d'une demi-journée, avec trois interventions maximum sur des sujets d'intérêt prioritaires, qui restent à identifier.

Elle pourrait s'accompagner d'une prise de contact avec le Représentant permanent de la France, M. Philippe Légière-Costa.

Nous entendons par ailleurs renforcer les liens avec les députés européens. Dans l'attente de rencontres physiques, les rapporteurs peuvent déjà engager des travaux de fond avec certains d'entre eux, par exemple sur la PAC ou sur l'intelligence artificielle.

Le Bureau envisage également, dès que cela sera possible, un déplacement à Francfort pour y rencontrer Mme Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne (BCE).

Un déplacement à Luxembourg auprès de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne pourrait aussi être intéressant, notamment dans le cadre des travaux que notre commission doit mener sur l'État de droit.

Plusieurs membres du Bureau ont aussi plaidé en faveur d'un renforcement des liens avec les parlements des États membres. Je pense naturellement à l'Allemagne et au Bundesrat avec lequel le Sénat a signé en 2019 une convention, mais aussi au Sénat italien, avec lequel nous avons noué des liens, et au Sénat polonais qui réclame notre soutien. La Présidence du Sénat nous a fait part d'un projet de colloque début 2021 sur l'État de droit impliquant le Bundesrat et le Sénat polonais, dans le cadre du triangle de Weimar, dont les 30 ans seront fêtés en 2021. Notre commission pourrait y présenter les fruits de la réflexion

menée sur ce sujet par ses rapporteurs. Enfin, nous ne devons pas non plus oublier les pays d'Europe du Nord, les pays candidats et les pays du voisinage oriental et méditerranéen. Pour chacun des déplacements, quand ils pourront à nouveau être envisagés, la délégation de la commission sera composée à la représentation proportionnelle des groupes politiques. En attendant de pouvoir nous déplacer dans ces États, nous pourrions au moins établir un contact avec leur ambassadeur en France.

Pour conclure, je veux insister sur l'importance de la relation que nous devons avoir avec le Parlement européen et avec les autres parlements nationaux, de façon transpartisane et transpolitique. Je constate que les échanges que nous avons eu hier avec nos collègues députées européennes nous ont permis d'avoir des réponses immédiates sur des éléments dont nous n'avions pas connaissance. Il s'agit de l'un des axes sur lesquels je souhaite engager fortement notre commission.



**Mercredi 28 octobre 2020**

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président de la commission des affaires européennes, et de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, puis de M. Olivier Cadic, vice-président -

### **Négociations en vue d'un nouveau partenariat Union européenne-Royaume-Uni**

#### **Audition de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes**

**M. Alain Cadec, président.** – Je vous prie d'abord de bien vouloir excuser le président Rapin, retenu en séance par un projet de loi dont il est rapporteur : l'ordre du jour des travaux du Sénat a été modifié hier soir.

À la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, le 31 janvier dernier, une année de transition s'est ouverte qui se terminera le 31 décembre prochain ; elle devait permettre de convenir d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni, devenu un État tiers, mais toujours aussi intégré économiquement à l'Union européenne et proche d'elle sur les plans géographique et historique. Nous voici aujourd'hui au pied du mur, puisque le négociateur en chef pour l'Union européenne, notre ami Michel Barnier, avait indiqué que deux mois étaient nécessaires pour permettre la validation parlementaire du futur accord euro-britannique dans les temps... Le Conseil européen du 15 octobre dernier n'a pu que constater les divergences persistantes entre Londres et Bruxelles et rappeler que l'accord de retrait et ses protocoles, conclus il y a un an, devaient être mis en œuvre intégralement et en temps voulu, alors même qu'ils sont directement mis en cause par le projet de loi sur le marché intérieur britannique, qui est encore en cours d'examen. Après avoir claqué la porte la semaine dernière, le Royaume-Uni est revenu à la table des négociations à la faveur de propos de Michel Barnier, qu'il a jugés rassurants. Comment sortira-t-on, monsieur le ministre, de ce mauvais vaudeville ?

Nous souhaitons savoir si la négociation, qui s'intensifie enfin, a des chances d'aboutir : où en est-on sur les principaux points d'achoppement, à commencer par la pêche ? C'est un sujet qui me tient particulièrement à cœur, moi qui ai été président de la commission de la pêche du Parlement européen pendant cinq ans. Nous sommes soucieux pour nos pêcheurs qui dépendent, pour plus du tiers de leurs prises, des eaux britanniques, mais aussi pour la filière transformation du poisson qui fait vivre plusieurs de nos ports. Nous sommes aussi préoccupés par l'avenir du marché intérieur : son intégrité est menacée par le risque d'une concurrence déloyale à ses portes et l'insuffisance des contrôles sur la frontière en mer d'Irlande. Le *backstop* n'est plus une solution.

Ces enjeux essentiels ont naturellement été repris dans le mandat de négociation défini par les Vingt-Sept. On peut aujourd'hui s'interroger : avec toutes les lignes rouges

tracées dans ce mandat, quelle marge de négociation est laissée à Michel Barnier ? Dans quelle mesure peut-on espérer que le Royaume-Uni consente à continuer d'appliquer les règles de l'Union, alors qu'il a choisi de la quitter précisément pour recouvrer sa souveraineté, qu'il fait de cette reconquête un symbole politique et qu'il annonce déjà la création d'une dizaine de ports francs sur ses côtes ? Peut-on compter sur le levier que constitue l'octroi de l'équivalence pour les services financiers, même si le fonctionnement des marchés financiers européens dépend largement de la place de Londres ?

Nos inquiétudes concernent aussi la période qui s'ouvrira au 1<sup>er</sup> janvier 2021 : quelle que soit l'issue de la négociation, plus rien ne sera comme avant en matière de circulation des personnes, d'énergie, de sécurité et défense, de protection des données personnelles, de recherche, d'espace... Dans tous ces champs, quelles sont les perspectives de coopération que nous pouvons envisager avec le Royaume-Uni ?

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes actuellement sur le dernier tronçon de la dernière ligne droite : il ne reste plus que quelques jours pour parvenir à un accord commercial avec les Britanniques.

Nous avons tous en tête les trois obstacles : l'accès maintenu des pêcheurs continentaux aux eaux britanniques ; le maintien d'une concurrence équitable ; la méthodologie de règlement des différends.

La première victime est la célébration des dix ans du traité de Lancaster House, qui devait marquer un moment fort de la coopération avec le Royaume-Uni en matière de sécurité. Malheureusement, nous nous limiterons à un communiqué commun. Pour tout compliquer et mettre de l'huile sur le feu, s'est ajouté le fameux projet de loi britannique sur le marché intérieur, qui mine l'objectif d'une concurrence équitable, menace l'existence d'un véritable marché unique et contrevient à l'accord de sortie conclu en octobre 2019. Je salue la sagesse des Lords, qui s'y sont vigoureusement opposés, mais c'est la chambre des communes qui aura le dernier mot.

Le dernier Conseil européen a laissé peu d'espoir, mais Michel Barnier s'est déclaré prêt à rechercher les compromis nécessaires, de chaque côté, ce qui laissait une espérance. Mais, ces derniers jours, on n'entend plus parler de grand-chose : la covid masque toutes les conséquences de cette funeste affaire.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous dire à quel point des négociations nous sommes parvenus ? Un ultime tronçon de la dernière ligne droite pourrait-il s'ajouter après le 1<sup>er</sup> novembre ?

Le ministre Le Drian a déclaré la semaine dernière préférer « pas d'accord à un mauvais accord ». Est-ce également votre position ?

Le Royaume-Uni a beaucoup à perdre à une absence d'accord avec l'Union européenne, mais la France fait partie des pays les plus exposés. Sommes-nous prêts, en France, dans nos entreprises et nos ports, à un Brexit sans accord ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes.** – Je suis ravi de revenir au Sénat

quelques jours après le débat sur le Conseil européen que nous avons tenu ensemble. Je partage une forme de frustration avec vous : lorsque nous avons prévu cette audition, il y a quelques semaines, j'espérais vous livrer le résultat de la négociation, ou, en tout cas, une réponse ferme et définitive sur notre relation future avec le Royaume-Uni. Malheureusement, ce n'est pas le cas : la négociation continue, ce qui ne constitue pas en soi une mauvaise nouvelle, mais elle ne pourra pas aller au-delà de la première quinzaine de novembre en raison des délais parlementaires européens et britanniques d'autorisation de ratification de l'accord. Nous sommes effectivement dans le dernier tronçon de la dernière ligne droite. Nous avons un sentiment de déjà-vu puisque nous avons connu de nombreux derniers tronçons ces dernières années. Mais cela prend toujours plus de temps qu'espéré.

Il faut être conscient, comme l'a dit le président Rapin, que plus rien ne sera comme avant, après le 1<sup>er</sup> janvier, dans notre relation avec le Royaume-Uni. C'est le résultat d'un choix que je regrette, mais qui est souverain. C'est le choix du Royaume-Uni, pas le nôtre. Nous ne saurions être le voisin poli qui ouvre la porte, offre le bouquet de fleurs et accepte de reverser l'intégralité des achats communs des quarante-cinq dernières années. Le Brexit a un coût collectif, puisqu'il ne crée pas de valeur ajoutée, mais ce n'est pas à l'Union européenne de régler la facture.

Nos priorités sont connues : la pêche et les conditions de concurrence équitables, le *level playing field*, ainsi que la gouvernance, qui y est étroitement liée. Quelle sera notre capacité à réagir à d'éventuelles violations des engagements du Royaume-Uni sur la relation future ? Nous ne saurions être impuissants face à une dérive britannique.

La pêche et les conditions de concurrence équitables sont des priorités absolument fondamentales, partagées unanimement par les Vingt-Sept, ce qui n'était pas forcément évident. Les conclusions sur le Brexit ont été adoptées en moins d'une heure au Conseil européen, ce qui est le signe d'une unité européenne réaffirmée.

Le 1<sup>er</sup> janvier, le visage du Brexit sera le visage de nos pêcheurs. Nous devons pouvoir leur dire que leurs intérêts ont été défendus. Il n'y a aucune raison de céder à la pression britannique. Des points précis sont l'objet d'une attention très forte de notre part : l'avenir de la bande des 6-12 milles et l'accès garanti, stable et durable aux eaux britanniques. Nous ne pouvons pas dépendre d'une décision annuelle. Nous sommes aussi particulièrement vigilants sur certaines espèces de poissons qui constituent l'essentiel de nos pêches dans les eaux britanniques. L'accès à ces eaux doit être stable, durable et large, mais aussi réciproque. N'oublions pas que l'activité des pêcheurs britanniques dans nos eaux représente 150 millions d'euros par an. Je suis très ferme sur la réciprocité.

J'insiste aussi sur la filière. La transformation est réalisée pour l'essentiel dans l'Union européenne, en particulier dans les Hauts-de-France. C'est une activité nécessaire pour nous, mais plus encore pour les Britanniques. Ne sous-estimons pas nos forces dans cette négociation.

Nous ne devons pas, par naïveté – ce qui est parfois un syndrome européen –, isoler la question de la pêche. Nous voyons bien l'intérêt britannique de négocier d'une part l'accord commercial et d'autre part, ou plus tard, l'accord de pêche. Nous devons éviter d'isoler le domaine dans lequel le partenaire a l'avantage.

L'absence d'accord serait d'abord un souci pour le Royaume-Uni, même si nous avons évidemment le souhait d'en obtenir un. Cet accord est possible et souhaitable, mais il ne sera acceptable pour l'Union européenne que dans le strict respect des intérêts nationaux et européens. C'est très clair. La négociation a repris et se poursuit. Nous avons encore besoin de plusieurs jours, probablement deux semaines. Nous évaluons régulièrement, par les rapports de la *task force*, si nous sommes dans l'épure d'un accord acceptable ou non. Nous évaluerons sa qualité avant de le signer. Ce ne sera pas un accord à tout prix.

Plus rien ne sera comme avant. « Sommes-nous prêts ? », demande le président Cambon. Il y aura de toute façon des changements au 1<sup>er</sup> janvier. Même en cas d'accord, nous ne serons pas dans le prolongement de la situation actuelle. Il y aura des contrôles douaniers aux frontières, sachant que 80 % des marchandises allant du Royaume-Uni vers l'Union européenne passent par la France. Des contrôles sanitaires et phytosanitaires seront organisés. Nous avons recruté plus de 700 douaniers, plus de 300 membres de la police aux frontières et plus de 200 vétérinaires du ministère de l'agriculture. Le président de la région Hauts-de-France, Xavier Bertrand, a posé quelques questions spécifiques auxquelles nous allons répondre. Notre dispositif, dont le préfet Lalande est chargé, doit être en état de marche au 1<sup>er</sup> janvier. Comme mon collègue Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, je me rendrai à nouveau sur ces points de contrôle pour vérifier que l'ensemble est opérationnel. Je n'ai pas d'inquiétude spécifique.

Concernant le tunnel sous la Manche, nous avons une habilitation de l'Union européenne pour remplacer le cadre européen par un cadre qui prolonge les règles actuelles, issues de règles européennes qui ne seront peut-être plus applicables au 1<sup>er</sup> janvier. Des mesures sont prêtes, unilatérales ou bilatérales, pour assurer la continuité du trafic.

**M. Victorin Lurel.** – J'ai l'impression que l'Europe est sûre de sa force. Cela me paraît bien fondé. C'est le cas aussi du Royaume-Uni, voulant faire la reconquête de sa souveraineté économique et politique. Dans l'hypothèse d'un *no deal*, contrairement à ce que l'on peut penser, le Royaume-Uni a des forces. La City est connue pour son efficacité financière. Elle n'est jamais entrée dans la zone euro. La pratique de la Banque centrale britannique n'est pas celle de la Banque centrale européenne (BCE), même si cette dernière conduit des politiques non conventionnelles. Nous aurions là un redoutable concurrent. Qu'avez-vous préparé en matière bancaire et financière pour résister à l'offensive britannique ?

Le Royaume-Uni a décidé de créer au moins dix ports francs offrant des facilités douanières, fiscales, urbanistiques. C'est aussi une offensive. Qu'a-t-on préparé en cas de *no deal* ? Si l'accord a lieu le 15 novembre, comment trouver le temps de finaliser les transpositions ?

Monsieur le ministre, vous avez été entendu mardi dernier à l'Assemblée nationale sur le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Posei). Vous avez déclaré que le Premier ministre rencontrait la présidente de la Commission européenne, Mme von der Leyen, vendredi. Vous vous êtes engagés à ce que le Posei figure à l'agenda. Qu'est-ce qui a été obtenu pour préserver le budget du Posei dans la phase transitoire de la politique agricole commune ?

**M. Olivier Cadic.** – Je tiens à vous remercier pour le suivi apporté à mes questions exprimées le 14 octobre au sujet du respect des droits des citoyens français et européens résidant au Royaume-Uni. Je souhaite revenir sur les Français en situation de fragilité. D’après les estimations du consulat, il resterait environ plusieurs dizaines de milliers de compatriotes installés au Royaume-Uni qui n’ont pas encore fait leur demande de *Settled Status*. Certains se trouvent en incapacité de le demander, tandis que d’autres sont toujours inconscients de la nécessité de le faire avant le 30 juin 2021. À titre d’exemple, lors des échanges avec votre cabinet, j’ai évoqué le cas des enfants français placés d’autorité par les services sociaux dans des familles d’accueil britanniques. Il apparaît que ces enfants doivent postuler au *Settled Status* comme les autres. Il y a peu de chance que leurs parents adoptifs britanniques le fassent pour eux. Votre cabinet m’a répondu que la Chambre des lords avait voté un amendement prévoyant que le statut leur soit attribué automatiquement après recensement par les autorités locales. Après vérification auprès de Nicolas Hatton, président de The 3million, je relève que l’amendement a été rejeté à la Chambre des communes. Le problème reste donc entier.

De même, dans les maisons de retraite, nous savons que des personnes âgées françaises n’ont pas conscience qu’elles doivent s’enregistrer au *Settled Status* et qu’elles n’ont pas les moyens techniques d’y parvenir. Êtes-vous sûr que le consulat de France à Londres dispose des moyens nécessaires pour recenser et contacter individuellement ces Français en situation de vulnérabilité afin qu’ils ne se retrouvent pas en difficulté après le 30 juin 2021 ?

J’attire également votre attention sur l’avenir de la ligne à grande vitesse Eurostar. Elle constitue un enjeu clé pour les échanges économiques entre la France et le Royaume-Uni, qui demeure notre premier excédent commercial depuis de nombreuses années. Dans les circonstances exceptionnelles que la crise sanitaire de ces derniers mois a engendrées, Eurostar a réduit drastiquement le nombre de trains en circulation sur l’axe Paris-Londres, passant de dix-huit trains par jour à moins de cinq. Eurostar a annoncé qu’il ne desservira plus les stations intermédiaires Ebbsfleet et Ashford avant au moins 2022. Le Gouvernement entend-il mener des actions auprès d’Eurostar concernant le fléchage de l’aide à la SNCF, son actionnaire majoritaire, et les mesures d’allègement de redevance défendues par la France lors des négociations européennes des derniers jours pour veiller à la pérennité de cette liaison empruntée chaque année par plus de 10 millions de voyageurs ?

On entend souvent dire : mieux vaut pas d’accord qu’un mauvais accord. Permettez-moi d’opposer à cette formule le vieux dicton selon lequel un mauvais arrangement vaut toujours mieux qu’un bon procès. Car faute d’accord, il y aura beaucoup de litiges et de procès !

**M. André Gattolin.** – Je poserai deux questions, dont l’une est une coproduction avec mon collègue Jean-François Rapin sur la politique spatiale de l’Europe.

Ma première question porte sur le drame des migrations. Le nombre des traversées illicites de la Manche augmente. Pas plus tard qu’hier, quatre personnes sont décédées, dont deux enfants. On peut redouter que d’ici à la fin de l’année de tels drames se reproduisent. On lit dans la presse britannique que les questions de migration et de droit d’asile ne posent pas de difficulté pour le Royaume-Uni. Le Premier ministre explique que son pays n’a représenté l’an passé qu’un peu plus de 6 % des demandes d’asile, rejetant la responsabilité vers le reste

de l'Europe. La semaine passée, un amendement a été repoussé dans une loi relative à la politique d'immigration post-Brexit qui permettait de poursuivre, conformément au règlement Dublin III, le regroupement familial. Comment évoluera la situation post-Brexit par rapport à ces demandes ?

Ma deuxième question, que je pose en mon nom et celui de mon collègue Jean-François Rabin, concerne la politique spatiale de l'Europe. Après le Brexit, le Royaume-Uni restera membre de l'Agence spatiale européenne. Début 2020, la Commission européenne avait exprimé des craintes concernant les mesures devant être prises par l'agence européenne pour éviter que son expertise ne soit exploitée par le Royaume-Uni. Ce point a-t-il été clarifié dans les négociations en cours ou est-il renvoyé aux discussions entre la Commission européenne et l'Agence spatiale européenne ?

Enfin, comment expliquez-vous les propositions de la présidence allemande du Conseil, très favorables au Royaume-Uni sur les articles 7 et 8 du règlement spatial européen concernant la participation d'État tiers à des programmes de l'Union, en particulier le programme de surveillance des débris ou Galileo ? Y a-t-il de la part de l'Allemagne une volonté d'utiliser la coopération spatiale comme une monnaie d'échange dans les négociations ?

**Mme Michelle Gréaume.** – En tant que sénatrice du Nord, je me permets de partager les inquiétudes des pêcheurs dans la région des Hauts-de-France. Comme vous l'avez rappelé, 30 % de la pêche française se fait dans les eaux britanniques, 75 % pour la pêche des Hauts-de-France. Emmanuel Macron a déclaré, lors du dernier Conseil européen, que les pêcheurs français ne seraient pas les sacrifiés du Brexit. Mais si l'Union européenne n'a jusqu'ici pas cédé aux demandes britanniques de renégociation de droits d'accès sur une base annuelle, il semble évident que des compromis sont envisagés. Jusqu'où l'Union européenne est-elle prête à aller dans le cadre d'un accord sur la pêche ? Dans quelle mesure les compromis envisagés peuvent-ils nuire à la France ?

**M. Claude Kern.** – Ma question porte sur l'énergie. Vous n'ignorez pas l'existence d'un projet privé d'interconnexion électrique franco-britannique nommé Aquind. En 2018, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a refusé d'accorder un statut dérogatoire au droit de l'Union à ce projet privé. Des négociations sont-elles en cours ?

**M. Philippe Folliot.** – Les relations entre l'Europe et la Grande-Bretagne ont toujours été compliquées. Rien de mieux pour régler les relations entre la France et l'Angleterre que la troisième mi-temps d'un match de rugby ! Ma première question concerne la situation très spécifique des citoyens britanniques installés en Europe, plus particulièrement dans le sud-ouest de la France. Nombre d'entre eux sont particulièrement bien intégrés. Sans accord sur le Brexit, la situation de ces personnes sera-t-elle étudiée ? Ma deuxième question concerne l'Écosse. *Quid* en cas de partition ?

**Mme Véronique Guillotin.** – À la suite de la conclusion de l'accord de retrait du 17 octobre 2019, Michel Barnier avait déclaré qu'il permettait d'apporter de la sécurité juridique et de la certitude là où le Brexit créait de l'incertitude. Si, depuis, nous avons adopté un certain nombre de dispositions législatives destinées à sécuriser quelques-uns des volets de cette séparation, en particulier la vie économique et la libre circulation, force est de constater

que la posture de Boris Johnson brouille l'horizon sur des questions essentielles comme la pêche, la concurrence et le règlement des différends.

Sensibles à la question des déplacements transfrontaliers, devons-nous nous inquiéter, accord ou pas, du niveau de préparation des douanes à l'approche de l'échéance du 31 décembre ? Depuis la création du marché commun, le modèle économique des ports est fondé sur la fluidité du trafic. Le tunnel sous la Manche fonctionnait également de façon relativement ouverte. Où en sont aujourd'hui les infrastructures promises pour gérer les contrôles à la frontière franco-britannique ?

Par ailleurs, la neuvième session de la négociation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni a avancé sur quelques sujets, dont celui de la coordination de la sécurité sociale. Où en sommes-nous sur ce point important pour nos concitoyens expatriés ?

**M. Ludovic Hays.** – Le Royaume-Uni n'est pas connu pour avoir été un élément moteur de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Or, depuis que sa décision de quitter l'Europe a été arrêtée lors du fameux référendum de 2016, le positionnement du Royaume-Uni est plutôt inattendu. Il multiplie les initiatives pour garder un rôle clé au sein de la PSDC. Cette décision tient évidemment plus du pragmatisme que du hasard : les liens de défense avec les États-Unis s'étant quelque peu assouplis depuis l'élection de Donald Trump, le Royaume-Uni a tout simplement peur de se retrouver isolé sur l'échiquier mondial. N'avons-nous pas là un argument puissant pour éviter une situation de *no deal* ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – M. Lurel a souligné à juste titre l'importance du secteur bancaire. Il s'agit d'un avantage britannique de longue date, mais nous ne devons pas non plus sous-estimer l'attractivité du passeport européen. C'était un atout majeur de la City, qui risque d'être perdu. Un certain nombre d'effets se font déjà ressentir en termes d'attractivité et de relocalisation. Dans cette compétition, Paris est la troisième ou la quatrième place financière à avoir bénéficié de ces changements. Par nos efforts, nous avons réussi à relocaliser l'Autorité bancaire européenne à Paris. C'est un élément important pour l'attractivité de notre place bancaire et financière.

Sur le fond, il n'y a pas d'accord bilatéral éternel ou durable sur la question de l'équivalence financière, c'est à dire de l'accès à notre marché de la part d'un pays désormais tiers. L'Union européenne vérifie régulièrement la qualité de la supervision en termes de ratios prudentiels. C'est une décision unilatérale. Le même mécanisme prévaut en matière de protection des données. Il ne peut donc y avoir sur ce point de *dumping* de la part des Britanniques. Aucune décision d'équivalence n'a été prise à ce stade : nous allons évaluer les premières décisions post-Brexit envisagées par le Royaume-Uni. Nous avons toutefois accordé par exception une prolongation au fonctionnement des chambres de compensation, qui sont nécessaires pour nos propres institutions financières.

Vous avez également évoqué les ports francs et la circulation entre le Royaume-Uni et la France. Plusieurs d'entre vous ont rappelé l'importance de notre relation commerciale avec le Royaume-Uni, qui est effectivement notre premier excédent commercial bilatéral. Peut-être plus encore sur le plan stratégique, nous n'avons jamais considéré le Royaume-Uni comme un adversaire ou comme un pays dont il faudrait s'éloigner. Il n'y a aucune inimitié dans le fait de défendre nos principes. Nous souhaitons évidemment un accord aux conditions qui ont été rappelées, mais nous appelons aussi de nos vœux une

relation bilatérale prospère et durable entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Je rassure Christian Cambon, la covid n'empêchera pas une célébration du traité de Lancaster House le 2 novembre. Par ailleurs, le Président de la République souhaite que se tienne au début de l'année prochaine un sommet bilatéral dans un cadre clarifié.

L'annonce britannique sur les ports francs n'a en tout cas pas encore été suivie de mesures concrètes. S'il devait y en avoir, sous la forme d'un *dumping* réglementaire ou fiscal, c'est alors que notre robuste défense de conditions équitables de concurrence, insistant sur le respect de nos normes sociales et environnementales élevées, prendrait toute son importance. Il faut éviter que le Royaume-Uni ait accès au marché intérieur sans en respecter les règles. Notre négociateur a pour mandat de faire respecter le niveau d'exigences le plus élevé possible. Ne vous laissez pas impressionner par l'argument britannique selon lequel l'Union européenne serait moins exigeante envers d'autres partenaires commerciaux, notamment le Canada. De fait, le niveau d'exigences augmente dans l'Union à chaque négociation commerciale. Par ailleurs, tout accord commercial est adapté à la réalité du partenaire : les flux commerciaux entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sont dix fois plus importants que ceux qu'elle a avec le Canada. Ne soyons ni timides ni honteux : continuons d'exiger les garanties les plus fortes possible en matière de concurrence équitable !

Concernant le Posei, lors de mon dernier déplacement à Bruxelles avec le Premier ministre et le ministre de l'économie et des finances, nous avons insisté sur l'importance de la préservation de son budget ; le Président de la République a tenu les mêmes propos à la présidente de la Commission. La mobilisation est totale ; elle a été entendue par Mme von der Leyen. Nous ne sommes d'ailleurs pas seuls à formuler cette revendication légitime : l'Espagne et le Portugal sont aussi engagés, de même que la Grèce. Nous ne sommes pas au bout du chemin, mais nous ne relâcherons pas la pression.

Monsieur Cadic, vous avez raison quant à la protection des droits des citoyens européens au Royaume-Uni : l'amendement adopté par la chambre des Lords n'est pas parvenu au bout du processus législatif. Nous porterons encore cette demande au cours des négociations ; à ce stade, il s'agit d'une décision britannique unilatérale. Nous souhaitons qu'une procédure allégée, sans vérification de la durée de résidence, soit mise en place pour les enfants des personnes concernées. Là aussi, nous ne sommes pas au bout du chemin ; un accord d'ensemble créerait sans doute une dynamique favorable au Parlement britannique pour atteindre cet objectif.

Vous avez aussi raison de poser la question des personnes âgées et vulnérables, qui ne sont pas toujours au courant des démarches et des échéances qui s'imposent à elles pour demander le statut auquel elles ont droit. Nos autorités consulaires sont mobilisées ; des courriers sont systématiquement envoyés aux ressortissants français au Royaume-Uni qui relèvent de ces catégories. Je m'assurerai encore que tous les efforts sont faits.

La liaison Eurostar est au cœur de notre relation économique avec le Royaume-Uni. Le trafic est actuellement très fortement réduit à cause de la covid-19. Dans la perspective du Brexit, une habilitation a été donnée à la France par l'UE pour négocier avec le Royaume-Uni, bilatéralement, l'avenir de la liaison ferroviaire, les licences des conducteurs de train et les exigences de sécurité, tout ce qui était jusqu'à présent soumis aux règles européennes. Au cas où cette discussion n'aboutirait pas d'ici au 31 décembre, le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre des mesures unilatérales, au moins pour quelques mois ;

des dispositions correspondantes devraient évidemment être adoptées par le Royaume-Uni. Le projet de décret en question est en cours de finalisation ; il doit être transmis au Conseil d'État pour que ce dernier filet de sécurité soit prêt. Je vérifierai la semaine prochaine avec les dirigeants de Getlink que toutes les autorisations de sécurité ont bien été demandées et délivrées. Il est en tout cas inconcevable de ne plus avoir de liaison Eurostar fonctionnelle au 1<sup>er</sup> janvier.

Monsieur Gattolin, la politique migratoire est un sujet que nous voulions porter dans la négociation d'ensemble avec le Royaume-Uni, mais nos partenaires européens, dont les besoins ne sont pas les mêmes, n'ont pas souhaité intégrer ce volet dans le mandat du négociateur. Cela ne nous empêche pas d'avoir un dialogue parfois difficile, mais constant, avec les autorités britanniques sur la gestion de la frontière et l'augmentation des passages en mer. Les accords du Touquet, complétés par le traité de Sandhurst, ont une logique : ils évitent humainement des prises de risque excessives en organisant une forme de gestion de la frontière britannique du côté français de la Manche. Cette démarche de coopération humanitaire n'est pas liée au droit de l'UE, ni donc au Brexit, mais c'est un service que nous rendons aux Britanniques. Le traité de Sandhurst a amélioré la contribution financière britannique à la gestion de leur frontière. Certaines déclarations parlementaires ou gouvernementales britanniques reprochent à tort à la France une certaine inaction : nous défendons loyalement un intérêt vital britannique. Récemment, plus de petites embarcations tentent le passage ; des moyens sont développés, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin, pour mieux contrôler les départs et démanteler des filières. Hélas, cela n'empêche pas les drames. Nous discutons donc avec les autorités britanniques de la possibilité d'améliorer la situation, par des patrouilles conjointes et un meilleur recueil de renseignements en amont. Des solutions beaucoup plus dangereuses et inefficaces sont évoquées ; nous ne souhaitons pas aller dans cette direction.

Concernant la politique spatiale, un cadre sera de toute façon maintenu : l'Agence spatiale européenne. Le Royaume-Uni en est un contributeur important et le restera. Par ailleurs, on peut se féliciter de la montée en puissance actuelle de la politique spatiale européenne, sous l'autorité du commissaire Thierry Breton ; le budget de cette politique dépassera 15 milliards d'euros au cours de la prochaine période de programmation financière. Le Royaume-Uni n'y participera pas. Pour ce qui concerne le projet Galileo, il n'est pas exclu que le Royaume-Uni le rejoigne en tant qu'État tiers, ce qui signifie qu'il n'y bénéficiera pas des mêmes droits, notamment en matière d'usage du programme pour des questions de défense et de sécurité.

**M. André Gattolin.** – Je m'interrogeais sur les conditions d'admission en tant qu'État tiers au programme Galileo ; alors que l'Agence spatiale européenne est un projet purement civil, Galileo a une dimension duale, avec des objectifs de défense. C'est pourquoi du doigté est nécessaire dans la nouvelle relation avec le Royaume-Uni.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Galileo est bien le seul programme spatial avec cette dimension duale. Dès lors, en tant qu'État tiers, le Royaume-Uni n'aurait pas accès au cœur de l'information, qui constitue un élément de souveraineté européenne ou d'autonomie stratégique, ce qui exclut qu'il soit confié à quelque État tiers que ce soit. De même, la présence de certaines infrastructures sur le territoire britannique est impossible ; certaines sont d'ailleurs rapatriées sur le continent.

Madame Gréaume, concernant la pêche, permettez-moi de conserver une forme d'opacité quant aux paramètres fins de la négociation. Ils sont entre les mains de Michel Barnier ; surtout, il serait risqué d'évoquer des chiffres de compromis, des concessions possibles qui deviendraient la nouvelle référence de la négociation, alors que les Britanniques n'ont eux-mêmes pas exprimé précisément leurs demandes, hormis des demandes évidemment inacceptables, où notre accès à leurs eaux pourrait être remis en question chaque année et serait détaché de l'accord global. Nous avons des priorités : l'accès à la bande entre six et douze milles des côtes est très important, moins pour le chiffre d'affaires global des pêcheries françaises que parce qu'il concerne principalement des entreprises artisanales et familiales, qui font l'objet de notre attention particulière. Cette sensibilité n'est pas partagée par tous nos partenaires ; les pêcheries néerlandaises, par exemple, sont beaucoup plus industrialisées. Nous demandons aussi des efforts potentiels réciproques. Il est hors de question que nous sacrifions notre chiffre d'affaires global et que les Britanniques gardent en même temps un accès complet à nos eaux. Un accès stable et durable aux eaux britanniques est nécessaire : nous refuserons toute situation où nous serions soumis à une annualité unilatérale entre les mains des Britanniques. En tout cas, il n'est ni légitime ni productif de faire des concessions alors que les Britanniques ne montrent pas, à ce stade, de signes d'ouverture. La situation ne sera pas la même après le 1<sup>er</sup> janvier, mais les Britanniques ne doivent pas croire que nous accepterons n'importe quel accord sous prétexte que ce serait mieux que le *no deal*.

Monsieur Kern, vous avez évoqué les projets énergétiques franco-britanniques. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a bien gelé les autorisations de tous les projets impliquant le Royaume-Uni, hormis ceux qui étaient presque finalisés. Nous avons soutenu cette approche, car il convient en premier lieu de déterminer le cadre futur de la relation avec le Royaume-Uni. L'accès au marché énergétique européen est un besoin fondamental pour les Britanniques, encore plus que les enjeux relatifs à la pêche pour nous. Le régulateur prendra donc sa décision au vu du résultat des négociations sur l'accès réciproque au marché de l'énergie.

Monsieur Folliot, j'apprécie votre comparaison sportive. Filons-la : la négociation de l'accord de retrait a été la première mi-temps ; la deuxième est consacrée à l'accord sur la relation future. Le but n'est pas de créer du contentieux, mais de défendre nos intérêts face à un pays qui a fait un choix nous obligeant à une fermeté européenne. Peut-être une troisième mi-temps, en début d'année prochaine, nous permettra-t-elle de nous retrouver sur certains sujets spécifiques, comme les relations stratégiques.

Sur le séjour des citoyens britanniques en France, il est déjà acquis aux termes de l'accord de retrait que ceux qui peuvent justifier de cinq ans de résidence en France avant le Brexit auront droit à un titre de séjour ; ceux qui sont déjà établis, mais depuis moins de cinq ans, auront droit à un titre de séjour provisoire ; ils pourront ensuite obtenir un titre durable. Quant aux Britanniques ayant une résidence secondaire dans notre pays, ils pourraient être dispensés de visa de long séjour – cela dépend des négociations en cours. En tout état de cause, ils seront dispensés de visa pour les séjours de moins de trois mois : nous ne comptons pas nous priver de leur présence.

Concernant l'Écosse, il ne m'appartient pas de m'immiscer dans une affaire de politique intérieure britannique ni de faire des pronostics, même si nous savons l'attachement des Écossais au marché intérieur et à l'Union européenne au sens large.

Madame Guillotin, concernant l'état de préparation de nos douanes, j'ai été tout à l'heure imprécis sur les chiffres : 700 douaniers ont été recrutés, et 320 vétérinaires. Nous sommes bien préparés. Olivier Dussopt s'est rendu à Boulogne-sur-Mer pour s'assurer du dispositif et des tests seront conduits dans les prochaines semaines pour s'assurer de sa robustesse.

Quant aux questions de coordination relatives à la sécurité sociale, elles sont encore en cours de négociation. Celle-ci a avancé, mais rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé ; je ne pourrai donc pas vous offrir un état des lieux précis avant au moins une dizaine de jours.

Monsieur Haye, pourriez-vous me rappeler le dernier point de votre question ?

**M. Ludovic Haye.** – Je faisais remarquer que le Royaume-Uni n'avait pas joué de rôle moteur dans la politique de sécurité et de défense commune avant le référendum de 2016, mais qu'ils semblent depuis lors beaucoup plus engagés sur ce sujet. Les Britanniques se sentent plus isolés depuis l'élection de Donald Trump. N'est-ce pas un argument majeur pour la conclusion d'un accord ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – C'est un des domaines que les Britanniques n'ont pas souhaité intégrer dans la négociation actuelle, mais que nous approfondissons de manière bilatérale. Il y a une forme de paradoxe : les Britanniques sont plus allants aujourd'hui pour certaines coopérations stratégiques avec l'UE. Pour ne pas perdre le Royaume-Uni à cet égard, le Président de la République a lancé dès septembre 2017 l'Initiative européenne d'intervention, format souple de coopération sans institutionnalisation. C'est un moyen de rester ensemble pour l'analyse des menaces stratégiques ; peut-être demain y aura-t-il des coopérations capacitaires. Je crois que le Royaume-Uni restera européen à cet égard. On le voit déjà dans les positions prises sur la question iranienne ; le Royaume-Uni s'est aussi associé, de fait, aux mesures européennes sur la Biélorussie. Nous devons essayer, sans sacrifier notre autonomie de décision, de maintenir le Royaume-Uni dans un format de coopération stratégique européenne.

**M. Ludovic Haye.** – N'y a-t-il pas un risque d'Union européenne à la carte ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – C'est bien pourquoi nous sommes aussi vigilants et fermes sur la question des conditions de concurrence équitable. L'Union européenne a pour socle le marché unique, mais aussi nos valeurs politiques, qui ne sont pas négociables. Si un État tiers veut s'associer à ce marché, il doit en respecter les règles, mais aussi les valeurs. Si ce socle est solide, un degré de différenciation ne me choque pas : il existe déjà dans les accords de Schengen, ou encore dans le programme Erasmus, qui sont des formes de coopération *ad hoc*. Sinon, on obtient ce qui, honnêtement, se voit parfois au sein même de l'Union européenne : la solidarité européenne sans l'État de droit, par exemple.

Présidence de M. Olivier Cadic, vice-président

**Mme Catherine Fournier.** – L'Eurostar est bien au cœur de la relation économique avec le Royaume-Uni. Nous avons une gare à la frontière de l'espace Schengen et, désormais, de l'Union européenne : la gare de Calais-Fréthun, qui constitue un vrai vecteur

économique. Si l'Eurostar s'arrête à Ebbsfleet et Ashford, peut-on convenir qu'il s'arrêtera aussi à cette gare ?

Une conséquence majeure du Brexit est la fin de la primauté du droit européen de la concurrence sur celui du Royaume-Uni, notamment pour les opérateurs britanniques intervenant sur le marché intérieur. Comment se déroule la négociation sur ce sujet ? Que se passera-t-il en l'absence d'accord ?

D'après M. Ivan Rogers, ancien ambassadeur britannique auprès de l'Union européenne, plusieurs responsables européens estiment que M. Johnson scrutera l'élection présidentielle américaine avant de poursuivre les négociations avec l'UE. Pensez-vous que cette élection aura un impact sur les négociations ? Quels scénarios prévoir ?

**Mme Laurence Harribey.** – Pourriez-vous évoquer plus précisément la protection des données personnelles ? Où ce dossier en est-il ? Un accord d'adéquation avec le Royaume-Uni peut-il être envisagé ? Le transfert de données sera soumis aux outils du règlement général sur la protection des données (RGPD) à compter du 1<sup>er</sup> janvier, à moins que la Commission considère que le Royaume-Uni garantit un niveau de protection adéquat et qu'un accord soit conclu, sur le modèle du *Privacy Shield* avec les États-Unis.

**Mme Pascale Gruny.** – Où en est le projet de *land bridge*, qui doit permettre aux poids lourds de circuler sans formalités douanières entre la République d'Irlande et la France *via* le Royaume-Uni ?

Par ailleurs, si des ports francs étaient mis en place, nous souhaiterions savoir sous quelles conditions et avec quelles contreparties.

**M. Didier Marie.** – Je suis confronté aux inquiétudes de nombreux pêcheurs artisanaux. Le refus européen de négociations annuelles sur les droits d'accès et les quotas est une très bonne chose, mais pouvez-vous nous garantir qu'il n'y aura pas d'accord séparé sur la pêche ? Des différences d'appréciation entre États membres semblent exister à ce sujet.

Par ailleurs, qu'en est-il de la reconnaissance par les Britanniques du rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ?

Boris Johnson a beaucoup mis en avant l'accord commercial qui vient d'être signé entre le Royaume-Uni et le Japon, mais il semble que cet accord permette simplement au Royaume-Uni, pour l'essentiel, de préserver les acquis de l'accord existant entre le Japon et l'UE. Avez-vous des éléments d'analyse de cet accord ? Le Royaume-Uni a-t-il obtenu des concessions particulières qui nécessiteraient une vigilance spécifique de notre part ?

**M. Daniel Gremillet.** – Ma question porte sur les échanges agricoles entre le Royaume-Uni et l'Europe. Hier soir, par un vote unanime, le Sénat a adopté un texte prévoyant que l'ensemble des productions offertes à la vente sur notre territoire devront correspondre aux exigences de la réglementation française. Aujourd'hui, lors de la séance aux questions d'actualité au Gouvernement, M. le ministre de l'agriculture a déclaré que, pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, les États membres ont une position commune sur le conditionnement du versement d'une portion des aides de la politique agricole commune à des

mesures environnementales. Dans quel contexte les futurs échanges entre le Royaume-Uni et l'UE se feront-ils, compte tenu de cette position très forte prise au niveau communautaire ?

**Mme Gisèle Jourda.** – En ces temps troublés, la coopération policière et judiciaire représente un enjeu prégnant. Le Brexit remet en cause les politiques nouées autour d'Europol et Eurojust. Le mandat d'arrêt européen et la décision d'enquête européenne sont remis en question. On sait combien on a eu de mal à obtenir la participation des Britanniques à ces politiques. Où en est-on ? Les systèmes d'information sont-ils débranchés ? Comment sont traitées ces questions dans les négociations ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Madame Fournier, sur l'arrêt de l'Eurostar à Calais-Fréthun, je ne suis pas en mesure de vous dire si nous pourrions donner droit à cette demande, mais j'en prends note et je m'engage à la relayer auprès de mon collègue des transports et de l'opérateur concerné.

En ce qui concerne le rôle des élections américaines dans l'attitude britannique, il ne nous appartient pas de nous immiscer dans cette relation du grand large, mais le Royaume-Uni se rend compte en cette matière qu'il est peut-être plus européen qu'il ne le pensait et que son opinion est sensible aux questions de qualité alimentaire, d'environnement et de santé. Justement, un point soulevé lors des négociations commerciales entre ces deux pays était la reconnaissance mutuelle des standards alimentaires et le respect des normes ; pour l'instant, ces négociations semblent avoir peu progressé. Les États-Unis seront vigilants – Joe Biden l'a dit, mais je pense que Donald Trump le pense également – au respect par les Britanniques de leurs engagements ; Nancy Pelosi et d'autres personnalités américaines ont dit ne pas vouloir signer d'accord commercial avec un pays qui ne respecte pas ses engagements internationaux.

Pour ce qui nous concerne, nous souhaitons éviter les réexportations sans vérification du respect initial de nos standards dans les procédés de production. C'est ce sur quoi nous devons être vigilants, si un accord commercial est conclu entre le Royaume-Uni et les États-Unis.

L'accord commercial conclu entre le Japon et le Royaume-Uni est un bon exemple, monsieur Marie. En effet, selon nos informations, cet accord est, à 99 %, voire davantage, le décalque de l'accord signé entre l'Union européenne et le Japon ; sans cela, il n'aurait pu être négocié dans ces délais... C'est donc évident, la souveraineté est loin d'être mieux protégée en n'étant que nationale. J'en suis convaincu, si l'accord entre l'Union européenne et le Japon n'avait pas été préalablement conclu, les Britanniques seraient encore en train de négocier avec le Japon et l'accord leur serait probablement moins favorable. L'Europe n'est pas parfaite, sans doute, mais c'est la première puissance commerciale mondiale et elle pèse plus dans les négociations commerciales qu'une économie nationale, si importante soit elle, engagée dans une négociation bilatérale.

Madame Harribey, la question de la protection des données personnelles est très importante. Au 1<sup>er</sup> janvier prochain, les Britanniques respecteront les mêmes règles que les nôtres, mais nous garderons un levier unilatéral et, si les Britanniques dégradent, dans les mois qui suivent, leurs standards par rapport au RGPD, nous réévaluerions nos contreparties. Du reste, si nous négligions de le faire – vous avez cité le *Privacy Shield*, qui a succédé au *Safe Harbour*, dans le cadre de la protection des données personnelles entre l'Union et les États-Unis –, la Cour de justice de l'Union européenne nous imposerait un nouveau cadre de

protection de nos données avant tout nouveau transfert. Les institutions européennes vérifient scrupuleusement le respect de nos standards et cela s'appliquera si l'on soupçonne un *dumping* britannique en la matière.

Madame Gruny, votre question portait sur notre relation avec l'Irlande et en particulier sur la question du *land bridge*. Nous avons la garantie que les transferts de marchandises transitant par le Royaume-Uni, mais ne relevant que d'un mouvement Irlande-France, seront considérés comme une circulation au sein du marché intérieur. Nous préserverons ce *land bridge*.

Sur les contreparties des ports francs, il n'y a rien de tangible pour l'instant, ce n'est qu'une alerte. Il y a effectivement des risques de désalignement ou de *dumping* britannique dans plusieurs domaines. Je ne crois pas à un « Singapour-sur-Tamise », à un *dumping* généralisé, parce que ce n'est pas, au fond, le modèle européen des Britanniques et que l'on construit une relation commerciale dans la durée, mais nous devons nous préparer à des actions ciblées de *dumping* dans tel ou tel domaine, moins encadrés que la finance : chimie, industrie automobile ou autres.

Monsieur Marie, il n'y aura pas d'accord séparé sur la pêche et il ne peut y en avoir un ; ce serait trop facile. Nous ne céderons pas à la technique du salami, c'est très clair pour nous et ça l'est maintenant pour les Vingt-Sept. Nous n'accepterons pas un accord séparé – ni un accord conclu à part, ni le fait de considérer la pêche comme une variable d'ajustement – et ce n'est pas non plus l'optique de Michel Barnier. Ce dernier a été très clair à l'égard des Britanniques : il ne négociera pas la question de la pêche à la dernière heure de la dernière nuit, ce qui reviendrait à un accord séparé. La question de la pêche a donc été abordée lors des négociations de cette semaine afin de ne pas isoler cette question. Cela dit, je prends note de votre vigilance, qui nous aide, car nous pouvons en faire état auprès du négociateur. Pour l'instant, la fermeté et l'unité ont été exemplaires ; il faut les maintenir jusqu'au bout, il faut tenir bon.

Vous avez également évoqué le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Ce point de difficulté était, pour le Royaume-Uni, plus symbolique qu'autre chose, mais ce qui compte pour nous, c'est l'efficacité ; on doit pouvoir vérifier le respect des règles, notamment en matière d'aides d'État, et sanctionner les manquements. La Cour est compétente pour l'application de l'accord de retrait ; pour les relations futures, le négociateur explore des solutions permettant de garantir l'application de notre niveau d'exigence réglementaire.

Vous posez la question du respect de nos normes en matière agricole, monsieur Gremillet ; cela vaut d'ailleurs tant pour nos relations avec le Royaume-Uni que dans le cadre du CETA ou du Mercosur, même si c'est encore plus important à l'égard des Britanniques, avec qui nos échanges agricoles sont dix fois plus importants qu'avec le Canada. On arrive assez bien à assurer le respect de nos normes sanitaires et environnementales – aucun produit n'entre en Union européenne s'il ne respecte nos normes alimentaires – ; en revanche, on a encore du mal à reconstituer, techniquement, les procédés de production, qui peuvent présenter un avantage comparatif. C'est au travers de règles unilatérales que nous lutterons efficacement contre le *dumping* et les subventions.

Vous avez souligné le rôle du ministre Julien Denormandie pour le verdissement de la politique agricole commune (PAC) à Luxembourg, la semaine dernière. Les écorégimes sont un facteur important de verdissement équitable : non seulement le seuil est ambitieux - au moins 20 % des dépenses du premier pilier de la PAC –, mais il est obligatoire, aucun pays ne peut s'en abstenir. Sans cela, nous sommes vertueux seuls et ce n'est ni efficace ni équitable.

Madame Jourda, la coopération judiciaire et policière est effectivement un enjeu prioritaire de la négociation. Je ne sais où nous aboutirons, mais ce serait dans l'intérêt de tous que les Britanniques gardent l'accès à certains de nos outils ou bases de données en matière de renseignement, de protection des frontières et de coopération judiciaire et policière. Néanmoins, nous devons aussi protéger l'autonomie européenne ; le Royaume-Uni ne doit pas pouvoir accéder, en tant qu'État tiers, à toutes les informations injectées dans les outils.

Sur le mandat d'arrêt européen, les Britanniques sont plus fermés ; nous souhaiterions en garder le principe, au travers de cet outil ou d'un autre. On l'a vu en matière terroriste, ce dispositif a permis d'accélérer de plusieurs années le transfèrement de certaines personnes. Le Royaume-Uni en fait un enjeu de souveraineté, mais il est dans l'intérêt de tous de préserver une coopération en la matière, car cela fonctionne dans les deux sens.

**M. Alain Cadec, président.** – Je vous remercie de la qualité de vos réponses. Il s'agit d'un dossier compliqué ; on se trouve dans la période critique, où tout se joue, et nous avons des inquiétudes sur le résultat de ces ultimes négociations. Le Royaume-Uni joue la montre, c'est difficile. La décision finale appartiendra aux Vingt-Sept ; ce n'est pas un accord bilatéral avec la France. Or celle-ci est plus concernée dans certains domaines, comme la pêche.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Pour que cet accord, y compris sur la pêche, soit accepté, il faudra l'unanimité ; je ne souhaite pas que la France adopte une posture de blocage, mais son accord est requis. Je comprends votre préoccupation et elle nous aide à exprimer ces préoccupations collectives. Les pays ne sont pas tous pêcheurs, mais tous sont solidaires. Par ailleurs, il faut dire à nos pêcheurs que c'est l'Europe qui les défend.

**M. Olivier Cadic, président.** – Nous sommes heureux d'apprendre qu'un accord est encore possible, car l'absence d'accord serait la pire des situations et nous espérons que la défense ne pâtira pas trop du Brexit. Nous sommes unis à vos côtés pour cette dernière ligne droite.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Ce message aide notre négociateur à défendre nos priorités européennes. Nous tirons deux leçons : le Brexit ne crée pas, pour le Royaume-Uni, de valeur ajoutée, ce qui montre l'apport de la coopération européenne ; en outre, il a constitué un test, réussi jusqu'à présent – mais tout est encore possible –, pour démontrer la capacité de l'Union européenne à défendre, enfin, ses intérêts.

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



**Mercredi 4 novembre 2020**

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

**Justice et affaires intérieures**

**Audition de Mme Laura Kövesi, Premier chef du Parquet européen**

**M. Jean-François Rapin, président** – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd’hui Mme Laura Kövesi, qui a été nommée il y a un an à la tête du Parquet européen.

Mme Kövesi, nous vous entendons par visioconférence depuis Luxembourg, puisque le contexte sanitaire nous empêche malheureusement de vous recevoir physiquement à Paris, mais ce n’est que partie remise. Merci d’avoir bien voulu accepter cette audition par visioconférence.

Le Parquet européen est une création récente : il est censé entrer en fonctionnement dans trois semaines. Nous sommes donc particulièrement curieux de vous entendre à la veille de la mise en œuvre de ce projet que le Sénat a soutenu de longue date.

En effet, la mise en place d’un Parquet européen est une grande avancée pour l’Union européenne. La coopération en matière de justice s’y est construite progressivement : un premier pas décisif fut franchi il y a vingt ans, avec la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ; une deuxième étape importante fut ensuite la mise en œuvre du mandat d’arrêt européen ; c’est le traité de Lisbonne de 2009 qui a ouvert la voie vers un nouveau degré de coopération judiciaire, passant notamment par la création d’un Parquet européen compétent pour la protection des intérêts financiers de l’Union.

Cette idée remonte à plusieurs décennies : l’objectif est de s’assurer que l’argent issu du budget de l’Union européenne est utilisé correctement. Or les cadres juridiques des États membres diffèrent et les enquêtes transfrontalières se heurtent à plusieurs entraves. La lutte contre la fraude, le blanchiment et la corruption n’est donc pas efficace. À elle seule, la fraude à la TVA représenterait 50 milliards d’euros de pertes par an pour les budgets des États membres.

Une première réponse fut apportée en 1999 avec la création de l’Office européen de la lutte anti-fraude, l’OLAF, muni d’un pouvoir d’enquête indépendant. Mais il n’émet que des « recommandations », non contraignantes. En outre, il est limité aux enquêtes administratives et ne peut directement mener des poursuites à l’échelle nationale.

D’où la nécessité de créer un Parquet européen. C’est finalement par le biais d’une coopération renforcée qu’il a vu le jour. Aujourd’hui, 22 des États membres y participent et, dans chacun d’eux, a été nommé pour six ans un Procureur européen. Pour la

France, il s'agit de M. Frédéric Baab, qui vous accompagne aujourd'hui. Les 22 procureurs européens sont réunis dans un collège qui doit permettre au Parquet européen de travailler main dans la main avec les autorités nationales, et avec Eurojust et Europol.

En tant qu'ancienne procureure en chef de la Direction nationale anticorruption de Roumanie, vous êtes apparue pleinement légitime pour être la première à diriger le nouveau Parquet européen. Pouvez-vous nous faire part de l'état d'avancement des préparatifs pour sa prochaine mise en service et nous indiquer comment vous concevez son rôle et son avenir ?

Vous avez reçu une liste de questions qui vous permettront d'orienter vos propos, puis mes collègues vous poseront leurs questions.

Je vous remercie.

**Mme Laura Kövesi, Premier chef du Parquet européen.** – Merci beaucoup de me donner l'opportunité d'engager un dialogue avec vous. Aux côtés de la Cour européenne de justice, le Parquet européen renforcera le pilier judiciaire communautaire. Lorsqu'il sera opérationnel, le Parquet européen protégera de manière efficace les valeurs, les citoyens et les intérêts financiers de l'Union européenne.

Pour la première fois, un organe européen mènera ses propres enquêtes, poursuivra et fera traduire en justice les atteintes criminelles aux intérêts financiers de l'Union. Contrairement à Eurojust, le Parquet européen n'est pas seulement un instrument pour améliorer la coopération judiciaire entre les États membres. Contrairement à l'OLAF, il n'émettra pas de recommandations aux services judiciaires, sur la base d'enquêtes administratives. En tant que parquet spécialisé, la compétence du Parquet européen sera obligatoire : nous aurons l'obligation légale d'enquêter sur toute fraude impliquant des fonds européens ou toute fraude grave à la TVA transfrontalière commise dans les États participants depuis novembre 2017.

En pratique, le Parquet européen sera composé de 22 procureurs européens basés au Luxembourg, qui superviseront les enquêtes ouvertes par les procureurs européens délégués dans les États membres participants. Les procureurs européens délégués feront pleinement partie du système judiciaire national de chacun de leur État membre et mèneront les poursuites devant les tribunaux nationaux. La mise en place de ce système constitue un défi sans précédent pour un magistrat de ma génération.

Le but de la Commission est que le Parquet européen soit opérationnel à partir de la fin 2020. Pour ma part, j'ai pris mes fonctions le 4 novembre 2019 mais j'ai dû attendre septembre 2020 que le collège des 22 procureurs européens soit composé. Nous nous sommes immédiatement mis au travail.

Tout d'abord, nous avons alerté sur le déficit de financement du Parquet européen prévu dans le projet de budget pour 2021 et dans le prochain cadre financier pluriannuel proposé par la Commission européenne : il manque presque 18 millions d'euros par rapport à ce dont nous avons besoin pour fonctionner, et nous n'avons pas de marge pour des développements ultérieurs de notre activité. Avec cette proposition de budget, il existe un risque de blocage du Parquet européen au niveau central, risque qui ne peut être réduit que par un soutien opérationnel aux procureurs européens.

De plus, en quelques semaines, nous avons arrêté les conditions applicables aux contrats de travail des procureurs européens délégués, pour que les États membres puissent lancer les procédures de sélection ; en effet, en l'absence d'un nombre suffisant de procureurs européens délégués dans tous les États participants, nous ne pourrions pas commencer les opérations. Conformément au règlement établissant le Parquet européen, et même si plusieurs États membres, dont la France, contestaient ce point, le collège a décidé de laisser aux États participants le soin d'assumer les dépenses afférentes au maintien des droits de sécurité sociale et de retraite des procureurs européens délégués. Cette question de principe, soulevée par certains États membres, devra être traitée lorsque le statut des procureurs européens délégués sera redéfini, de même que les responsabilités budgétaires des différentes parties prenantes, dans le cadre de la prochaine révision du règlement fixant le statut des fonctionnaires et autres agents européens, et du règlement établissant le Parquet européen.

Dans ce contexte, je regrette que la France fasse partie des États avec lesquels nous n'avons pas, pour l'instant, d'accord formel sur le nombre de procureurs délégués, et qui n'ont pas encore adapté leur législation interne. Je compte donc sur votre aide pour accélérer ce processus.

Dans l'intervalle, nous continuerons bien entendu à travailler de manière indépendante et déterminée ; nous travaillons d'arrache-pied pour rattraper le temps perdu. Nous prenons notre rôle extrêmement au sérieux et nous avons l'intention de commencer nos opérations le plus rapidement possible.

Mesdames et messieurs, la question que nous devons nous poser aujourd'hui est très simple : voulons-nous un Parquet européen uniquement pour pouvoir dire que nous en avons un ou voulons-nous un Parquet européen qui soit une institution efficace ? En ce qui me concerne, je souhaite que le Parquet européen soit une institution réellement indépendante, efficace et forte, une institution en laquelle les citoyens auront confiance, un centre d'excellence capable d'œuvrer à la confiscation des avoirs d'origine criminelle et au recouvrement des dommages et intérêts, et qui apporte une vraie plus-value en matière de fraude à la TVA transfrontalière.

Enfin, il est clair, selon moi, que le Parquet européen revêt un sens plus profond pour les citoyens européens : ils le considèrent comme le premier instrument réellement efficace pour défendre l'État de droit dans l'Union européenne. Ils ont, à raison, des attentes élevées concernant le Parquet européen.

J'espère que je pourrai aussi compter sur votre soutien dans ce moment crucial qu'est la mise en place du Parquet européen. Je vous remercie pour votre attention et répondrai volontiers à toutes vos questions.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci Madame Kövesi pour votre exposé. Je souhaiterais vous poser une question et revenir sur l'une de vos remarques concernant le nombre de procureurs en France.

Ma question porte sur le choix de votre langue de travail. Notre commission a adopté un avis politique en début d'année concernant l'usage du français dans les institutions européennes. Le français n'a pas été la langue retenue pour le travail du Parquet européen. Quel est votre avis sur la question ? Comment les décisions ont-elles été prises à ce sujet ?

Concernant le nombre de procureurs délégués, j'entends écrire au Premier ministre au sujet des blocages éventuels freinant leur nomination et des incidences des arbitrages afférents qu'il va rendre. Ce matin – et je parle sous le contrôle de l'ancien président de la commission, Jean Bizet – je suis intervenu en commission des finances pour que nous ayons une vigilance particulière, y compris au sein de la commission des finances du Sénat à ce sujet, notamment au regard de l'effort budgétaire engagé par la France au bénéfice de la mission justice.

**Mme Laura Kövesi.** – En ce qui concerne la langue de travail, l'article 1 de la décision du collège du Parquet européen concernant les langues de travail stipule que la langue de travail pour le fonctionnement courant et les activités administratives du Parquet européen est l'anglais, mais que le français peut lui aussi être utilisé dans les relations avec la Cour de justice de l'Union européenne. Le collège du Parquet européen a pris une décision pragmatique : certains membres du collège parlent français, certains parlent d'autres langues, mais tous sont capables de comprendre l'anglais et de s'exprimer et écrire dans cette langue, donc nous avons choisi l'anglais.

Je voudrais souligner la particularité du Parquet européen, chargé de mener des enquêtes au sein de 22 États membres différents. Nous sommes avant tout soucieux d'assurer l'efficacité et la régularité des procédures judiciaires. Nous ne pouvons pas nous permettre d'allonger les délais à cause de règles procédurales internes. Je vais vous donner un exemple.

Le Parquet européen doit décider d'exercer ou non son droit d'évocation dans les cinq jours après réception des dossiers communiqués par les autorités nationales. Dans ce délai, le procureur européen délégué compétent doit vérifier l'information et préparer une décision dans la langue de travail du Parquet européen et la chambre permanente doit l'examiner. Traduire ce rapport dans une langue supplémentaire nous exposerait à ne pas pouvoir respecter les délais procéduraux légaux.

Nous devons également considérer l'implication financière potentielle qu'aurait l'ajout d'une seconde langue de travail. Les enquêtes du Parquet européen seront menées dans chacune des langues des 22 États participants, et de nombreux documents devront être traduits dans la langue de travail du Parquet européen. Nous avons estimé que le coût de traduction minimal, en travaillant avec une langue unique, serait de 8,3 millions d'euros par an. Au vu du budget annoncé par la Commission européenne pour le Parquet européen, nous disposerions au maximum de 5,2 millions d'euros par an pour la traduction. Il est donc évident que nous ne pouvons pas nous permettre d'ajouter une deuxième langue de travail.

Concernant le deuxième point, tant que nous n'aurons pas des procureurs délégués nommés par chaque État membre, nous ne pourrions pas commencer à travailler.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous propose de passer aux questions.

**Mme Marta de Cidrac.** – Merci Madame, j'ai deux questions à vous poser.

Alors que les géants du numérique sont en moyenne deux fois moins imposés que les entreprises traditionnelles en Europe, la France et l'Union européenne plaident pour plus de justice fiscale sur le sujet. Par exemple, Google n'a déclaré qu'un chiffre d'affaires de 411 millions d'euros en 2018 et n'a payé en France que 17 millions d'euros d'impôts.

Pourtant, les seules recettes publicitaires réalisées en France auraient rapporté à Google environ 2 milliards d'euros, selon le syndicat des régies internet.

En moyenne, dans l'Union européenne, les entreprises du numérique sont soumises à un taux d'imposition effectif deux fois moins élevé que celui applicable aux entreprises traditionnelles, ce qui crée des conditions de concurrence défavorables et prive les États membres d'importantes recettes fiscales, encore plus en période de confinement, où les ventes sur internet sont dopées.

La Commission a par ailleurs prévu de dédier une enveloppe de 1,8 milliard d'euros pour la lutte contre le réchauffement climatique sur la période 2021-2027. Il s'agit là d'un montant significatif. La mission du Parquet européen est de contrôler également la distribution des fonds européens, afin de lutter contre la fraude. Ainsi, le Pacte Vert européen peut être vu comme une aubaine pour des fraudeurs.

Quels sont les outils dont le Parquet européen dispose pour lutter plus efficacement contre les fraudes et plus particulièrement la fraude à l'impôt des géants du numérique ?

Quelles seront les mesures pour contrôler la chaîne de distribution des fonds du Pacte Vert ?

**Mme Laura Kövesi.** – Le Parquet européen a été créé pour enquêter sur les fraudes aux fonds européens portant sur des montants supérieurs à 10 000 euros et sur toutes les opérations de fraude à la TVA transfrontalière de plus de 10 millions d'euros. Nous avons ce pouvoir d'enquête, mais uniquement pour les affaires constatées après 2017.

Nous sommes bien sûr conscients que des groupes de crime organisé utilisent le marché unique et les opérations transfrontalières, y compris concernant les fonds européens, pour faire du profit et blanchir leur argent.

D'après une étude du *Kiel Institute for the World Economy*, on observe chaque année dans l'Union 30 à 60 milliards d'euros de pertes sur les recettes de TVA qui ne peuvent être expliquées autrement que par les activités d'organisations criminelles spécialisées dans la fraude à la TVA transfrontalière. Or qui est mieux à même de combattre ces crimes qu'une structure supranationale comme le Parquet européen ? En effet, notre rôle est bel et bien de lutter contre les fraudes transfrontalières à la TVA et les fraudes au financement au niveau européen.

Selon la réglementation européenne, le Parquet européen aura accès à des bases de données nationales comme européennes. Les procureurs européens délégués auront accès à leurs bases de données nationales, puisqu'ils feront partie des systèmes judiciaires nationaux. La valeur ajoutée du Parquet européen sera d'agréger les informations et de les analyser à l'échelle européenne. Bien sûr, pour être capable d'enquêter sur ces crimes qui relèvent de notre juridiction, il nous faudra avoir accès à tous les outils numériques disponibles à l'échelle européenne, mais pour pouvoir le faire, nous avons besoin d'avoir les ressources suffisantes.

À l'heure actuelle, nous n'avons pas le budget suffisant pour constituer une équipe adéquate au niveau central, au Luxembourg. Notre budget ne nous permet pas de recruter

enquêteurs financiers et analystes. Nous avons pourtant besoin de ces ressources pour faire le lien entre tous les éléments auxquels nous aurons accès, pour relier des informations en provenance de 22 États ; nous en avons besoin pour travailler de manière efficace.

Nous sommes actuellement en négociation avec Europol, Eurojust et l'OLAF pour arrêter une méthode de travail conjointe, et j'espère que cela débouchera également sur la possibilité d'accéder à leurs bases de données – celles du moins qu'ils seront en mesure de partager, tout cela dans le respect de la réglementation européenne concernant la protection des données individuelles et les droits fondamentaux des citoyens.

**M. Richard Yung.** – Les fraudes à la TVA sont essentiellement menées par des groupes internationaux de grand banditisme. Comment allez-vous coordonner votre action contre cette fraude fiscale avec les autres aspects de procédure qui auront lieu soit au niveau des États membres, soit au niveau international ?

**Mme Laura Kövesi.** – Ce sera un enjeu pour nous de travailler avec 22 codes pénaux et codes de procédure pénale différents, dans chacun des États membres. Il est important de rappeler que nous aurons 22 procureurs européens basés au Luxembourg qui définiront des priorités et élaboreront des stratégies conformément à ces priorités. Pour la France, il s'agit par exemple de M. Frédéric Baab. Nous pourrions débattre de manière collégiale sur les différents aspects juridiques nationaux et sur les différentes procédures nationales.

Bien sûr, quand on parle de crime organisé, ce n'est pas uniquement le niveau national qui est concerné. Nous devrions également avoir 140 procureurs européens délégués : c'est une grande nouveauté. Ils pourront bénéficier de la capacité unique du Parquet européen à obtenir des informations et des données agrégées et analysées au niveau européen, ainsi qu'à enquêter simultanément dans les différents États membres. Ils pourront utiliser les preuves qui seront détenues par d'autres États membres sans avoir besoin de passer par des procédures administratives complexes. En généralisant les méthodes d'enquête les plus efficaces, j'ai vraiment confiance en la capacité du Parquet européen à faire la différence dans la lutte contre le crime organisé.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Pouvez-vous préciser le nombre de dossiers que le Parquet européen devra traiter par an ?

Le règlement instituant le Parquet européen est d'application directe mais chaque pays doit organiser le cadre procédural dans lequel vont intervenir les procureurs européens dits délégués. La France est en train d'établir ce cadre procédural. Le Sénat a délibéré il y a quelques mois à ce sujet et nous attendons maintenant la position de l'Assemblée nationale. Sur les 22 pays embarqués dans le Parquet européen, quels sont les pays qui ont terminé leur organisation procédurale ? À l'inverse, combien n'ont pas encore terminé cette transcription procédurale ?

Vous avez évoqué les problèmes financiers rencontrés par le Parquet et le besoin de recruter des enquêteurs financiers. Cependant, selon moi, l'organisation du Parquet européen repose sur des enquêteurs nationaux placés sous le contrôle des procureurs délégués et sous la supervision du Parquet général. Je ne comprends donc pas pourquoi le Parquet européen aurait à recruter des enquêteurs financiers.

**Mme Laura Kövesi.** – La première lettre que j’ai envoyée aux États membres en 2019, lors de ma prise de fonction, demandait justement combien d’affaires susceptibles de relever du Parquet européen avaient été traitées au cours des quatre dernières années. Les réponses des différents États membres ont été très intéressantes, et parfois surprenantes. En effet, des États membres de taille comparable et recevant des volumes de financements européens comparables affichent des différences flagrantes. D’après ces réponses, nous estimons que nous allons recevoir environ 3 000 affaires dès le début de notre activité, mais je suis sûre que l’activité du Parquet européen conduira à mener davantage d’enquêtes et que nous constaterons une réduction des différences entre les États membres.

Pour répondre à votre deuxième question, il est évident que le règlement européen devrait être d’application directe, mais, dans les droits des différents États membres, il peut exister des spécificités qui exigent une transcription dans la loi nationale. D’après les échanges que nous avons concernant les nominations de procureurs délégués, je constate que certains États ont déjà adopté de telles législations tandis que d’autres n’ont pas encore terminé ce processus. En revanche, ce n’est pas mon rôle de préciser le nombre exact d’États membres qui sont en conformité, ce rôle revenant à la Commission européenne. Je peux simplement indiquer que l’Allemagne et la Slovaquie ont déjà envoyé des propositions en vue de nommer leurs procureurs délégués, car leur droit national a été adapté. En Roumanie, pays que je connais très bien, la situation est identique à celle de la France puisque le projet de loi est en cours d’examen et d’adoption.

Nous avons besoin de davantage de personnel dans trois domaines. Le premier est l’enregistrement des informations, notamment des plaintes et des rapports que nous recevons de la part des États membres. La deuxième catégorie de personnel à recruter est celle des analystes de cas, car nous allons utiliser des outils d’analyse statistique pour analyser de grandes bases de données d’éléments récoltés lors des enquêtes, mais également pour analyser les risques liés à l’octroi et à l’utilisation des fonds européens et prévenir la criminalité qui peut s’y associer. La troisième catégorie est celle des enquêteurs financiers, car l’une des priorités du Parquet européen sera d’obtenir des dommages et intérêts. Les enquêteurs financiers, parallèlement aux enquêtes en cours, enquêteront, à la demande des procureurs européens délégués, pour identifier les actifs qui pourront être saisis dans le cadre des demandes de dommages et intérêts, pour augmenter le montant potentiel des recouvrements. Leur travail sera donc complémentaire de celui mené par les enquêteurs nationaux, aussi bien par les officiers de police que par les procureurs européens délégués.

D’expérience, d’après ce que j’ai vu lors de mes précédentes fonctions, j’ai pu constater que les criminels détiennent très régulièrement des comptes bancaires et des actifs dans plusieurs États membre pour éviter d’être détectés. Ces enquêteurs financiers auront pour tâche de récupérer les actifs, d’établir leurs profils financiers, leur provenance et leur destination, d’identifier les flux et leur nature, ainsi que la structure de leur propriété. Ils devront aussi élaborer un corpus de bonnes pratiques dans ce domaine.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous allez avoir compétence sur la défense des intérêts financiers de l’Union européenne mais ne risque-t-il pas d’y avoir un double standard entre les 22 pays qui font partie de la coopération renforcée et les autres ? Dans le cadre de la négociation du cadre financier pluriannuel, nous avons eu toute une discussion sur les conditionnalités à l’État de droit, qui sont finalement surtout centrées sur des pays qui ne sont

pas membres de cette coopération renforcée. Comment percevez-vous ce double standard au regard de votre mission ?

Quels sont les États qui n'ont pas encore désigné les procureurs délégués ? Ne craignez-vous pas que le Parquet européen soit limité par les moyens d'investigation qui seront dans chaque cas prévus par la loi nationale en fonction des capacités de la justice nationale ?

D'une manière plus générale, compte tenu de votre passé et compte tenu de ce qu'il se passe dans certains pays d'Europe mais aussi en Ukraine, considérez-vous que la lutte contre la corruption est toujours complémentaire de la défense de l'État de droit ? Au contraire, peut-il exister des contradictions ?

**Mme Laura Kövesi.** – Je ne peux pas répondre à votre question sur la conditionnalité liée à l'État de droit, car je suis moi-même procureur, mais il est certain que le Parquet européen appliquera la règle dans tous les États participants. Il est vrai que cinq États membres ont décidé de ne pas rejoindre le Parquet européen.

Le Parquet européen doit exercer ses compétences de la manière la plus large possible et, parfois, ses compétences pourraient s'appliquer même hors des frontières des États participants. Des enquêtes parallèles pourraient être conduites par le Parquet européen et par des autorités d'États membres qui ne participent pas au Parquet européen. Nous pourrions aussi solliciter des preuves détenues dans des États membres non participants au Parquet européen. Dans ces cas de figure, le Parquet européen utiliserait les formes classiques de la coopération judiciaire entre États membres, et pourra aussi demander la collaboration d'Eurojust pour faciliter cette coopération. De mon point de vue, nous n'appliquerons pas de double standard, nous essaierons d'appliquer les règles, en utilisant tous les outils de coopération judiciaire à notre disposition.

En réponse à votre deuxième question, je ne peux que répéter quels sont les États membres ayant déjà nommé leurs procureurs délégués : ce sont l'Allemagne et la Slovaquie. Certains États membres n'ont pas encore initié la procédure ; d'autres l'ont lancée mais elle n'a pas encore abouti.

En réponse à votre question relative à la limite de nos travaux imputable aux moyens nationaux, l'instrument principal que nous utiliserons sera la directive PIF, qui vise à défendre les intérêts financiers européens et qui malheureusement n'a pas encore été transposée par tous les États membres. C'est toutefois le devoir de la Commission de s'assurer que cette directive sera bien transposée dans les droits des différents États membres.

Concernant votre dernière question, on peut voir un lien entre la corruption et l'État de droit, car, quand l'État de droit est attaqué, il y a généralement des suspicions de fraude et de corruption systémique.

**Mme Gisèle Jourda.** – Cinq pays européens ne participent pas au Parquet européen. Avez-vous connaissance d'avancées dans ces pays sur ce sujet ? Les Pays-Bas qui étaient opposés au démarrage de l'initiative l'ont finalement rejoint. Pouvons-nous espérer que d'autres pays suivent le même cheminement, par exemple la Suède, le Danemark ou l'Irlande ?

Vous avez évoqué le rôle d'Eurojust, mais le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ne risque-t-il pas d'affaiblir Eurojust ? Quel est l'état de vos pourparlers avec le Royaume-Uni pour mener les investigations qui seraient nécessaires ?

**Mme Laura Kövesi.** – Les cinq États membres qui ne font pas partie du Parquet européen ont pris une décision politique et je ne sais pas si ces États décideront à terme de nous rejoindre, mais je souhaite évidemment que tous les États membres contribuent au Parquet européen. J'espère que nos actions les convaincront de nous rejoindre. Pour l'instant, nous essayons d'établir des protocoles de coopération avec ces cinq États non participants. Nous sommes déjà parvenus à un accord avec la Pologne et la Hongrie, nous espérons faire de même avec le Danemark, l'Irlande et la Suède. J'espère que cela permettra d'améliorer notre coopération avec les États non participants.

En ce qui concerne le Royaume-Uni, nous utiliserons les outils de coopération internationale dont nous disposons. Pour la résolution des problèmes transfrontaliers, nous pourrions demander le soutien d'Eurojust en vue de la transmission de documents et de demandes d'assistance juridique, aussi bien en ce qui concerne les États membres non participants que les pays tiers comme le Royaume-Uni.

**M. Patrice Joly.** – J'ai eu l'occasion l'année dernière d'examiner les enjeux de la fraude sur les opérations financées par la Commission européenne : j'avais relevé une sous-estimation évidente avec 775 irrégularités ou fraudes identifiées en 2017 pour un montant de 390 millions d'euros, soit 0,29 % des dépenses européennes. À titre de comparaison, les fraudes constatées en matière d'assurance sont évaluées à 10 % du montant total des sinistres en Europe. Selon la Cour des comptes européenne, pour mieux appréhender le niveau réel de la fraude, il aurait fallu lancer des recherches s'appuyant sur des données sociologiques, au travers de sondages et d'enquêtes pour avoir une évaluation plus juste de la fraude dans ce domaine dans chacun des pays. Par exemple, en France, il n'y a eu aucune déclaration de fraude à l'échelle européenne en 2017. En revanche, la Slovaquie a identifié que 10 % des dépenses européennes auraient fait l'objet d'une fraude.

Comment percevez-vous cette sous-estimation de la fraude ? Quelles pistes sont envisageables pour que les estimations soient plus conformes à la réalité des actes frauduleux ?

Quelle stratégie voulez-vous mettre en place pour mieux identifier ces fraudes ? Quelle coordination doit être mise en place avec les autres structures européennes de lutte contre la fraude, notamment l'OLAF, et les structures nationales compétentes ?

**Mme Laura Kövesi.** – Les chiffres de la fraude sont basés sur le nombre d'affaires traitées. Comme précisé précédemment, nous estimons que nous recevrons 3 000 affaires par an, mais je suis sûre que ce nombre sera au final plus important, car tous les États membres n'ont pas forcément de statistiques précises sur le nombre d'affaires. Par ailleurs, le nombre d'enquêtes devrait augmenter, car nous recevons, en plus des affaires enregistrées au niveau des parquets nationaux, des plaintes de la part de particuliers, d'entreprises, d'institutions et autorités nationales. Le Parquet européen offrira une valeur ajoutée par une approche commune de la lutte contre la fraude.

La détection des fraudes relève principalement de la police et des autorités financières, qui effectuent des contrôles. Les procureurs européens auront, eux, pour mission d'enquêter sur ces fraudes et de poursuivre. Pour autant, la Cour des comptes a pu établir que l'OLAF pouvait améliorer le niveau de détection des fraudes à l'échelon européen, tant en terme de rapidité de résolution des affaires que de volume des affaires traitées.

Concernant notre travail avec les institutions européennes, nous voulons établir des protocoles de coopération avec toutes les institutions. Il est de notre intérêt de travailler étroitement avec elles. Nous allons donc nous rapprocher de l'OLAF, mais aussi d'Eurojust et Europol. En ce qui concerne l'OLAF en particulier, si le Parquet européen enquête sur une affaire, l'OLAF n'ouvrira pas une enquête administrative, sauf si nous le lui demandons à titre complémentaire. L'OLAF continuera de coopérer avec les États membres non participants et les pays tiers.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il reste deux questions pendantes, que nous vous ferons parvenir par écrit. Je vous remercie pour le temps que vous nous avez accordé.

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

**Jeudi 5 novembre 2020**

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

### **Justice et affaires intérieures**

#### **Audition de Mme Ylva Johansson, Commissaire européenne chargée des affaires intérieures**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous accueillons aujourd’hui Mme Ylva Johansson, Commissaire européenne chargée des affaires intérieures. Merci d’avoir accepté cette audition par visioconférence.

Le 23 septembre dernier, la Commission européenne a présenté un nouveau Pacte sur la migration et l’asile, après plusieurs mois de report, dus non seulement à la crise sanitaire, mais aussi à la sensibilité du sujet. La précédente Commission, qui a été confrontée à une arrivée massive de migrants sur nos côtes, n’est pas parvenue à faire adopter ses propositions de réformes de l’asile, tant le sujet divise les États membres. Aujourd’hui, vous nous présenterez un nouveau pacte dans un contexte différent : la pression démographique aux portes de l’Europe est moins forte, ce qui peut être propice pour trouver le compromis espéré entre responsabilité et solidarité entre États membres.

Le bureau de notre commission a reçu, il y a quelques jours, le vice-président de la Commission Margaritis Schinas à ce sujet : il a jugé que les situations inacceptables comme les camps de migrants dans les îles grecques ou dans l’ancienne « jungle » de Calais n’étaient pas le fait de l’Europe, mais résultaient de la « non-Europe ».

Comment refonder un système européen efficace d’asile et de migration ? Cela doit se faire à différents niveaux : dans les pays tiers, pour que l’émigration n’y apparaisse pas comme la seule issue possible ; aux frontières extérieures de l’Union européenne, pour accueillir dignement ceux qui sont légitimes à recevoir l’asile et pour reconduire efficacement les immigrés irréguliers, ce qui exige des moyens supplémentaires aux frontières ; entre États membres enfin, en répartissant mieux la charge et en organisant une solidarité, au besoin de manière volontariste.

Pensez-vous que le nouveau projet de pacte permettra d’agir sur ces trois plans ? La solidarité entre États membres pourrait-elle n’être que financière ? Les moyens budgétaires que le cadre financier pluriannuel prévoit d’affecter au nouveau pacte seront-ils suffisants, notamment pour assurer la montée en puissance nécessaire de l’agence Frontex ?

**Mme Ylva Johansson, Commissaire européenne chargée des affaires intérieures.** – Merci pour votre invitation à présenter la proposition de la Commission pour un nouveau pacte sur la migration et l’asile. Avant toute chose, je tiens à vous dire combien je suis choquée par les attaques terroristes que la France a subies à Conflans-Sainte-Honorine,

Nice et Lyon : l'Union européenne pleure avec vous et reste avec vous dans la lutte contre la violence terroriste. Ce qui affecte la France affecte l'ensemble de l'Union.

Chaque année, 2 à 3 millions de migrants arrivent en Europe et obtiennent un permis de séjour, 1 million pour le travail, la majorité pour des motifs personnels, y compris pour le regroupement familial ; dans le même temps, 1 à 1,5 million d'étrangers quittent notre continent : nous enregistrons donc un solde positif compris entre 1 et 2 millions d'étrangers qui s'établissent chaque année en Europe. C'est une bonne chose car nous en avons besoin, compte tenu de notre population vieillissante. Chaque année aussi, 700 000 étrangers sont naturalisés et l'on peut penser qu'ils resteront toute leur vie sur notre continent. L'an dernier, environ 140 000 étrangers sont arrivés irrégulièrement et quelque 450 000 personnes sont arrivées sans visa et demandent l'asile – le problème se pose alors d'organiser le retour des irréguliers dans leurs pays d'origine. C'est à cette difficulté que nous nous adressons dans le nouveau pacte sur la migration et asile.

En préparant ce pacte, nous avons dialogué avec le Parlement européen, les États membres, les parlements nationaux, les Nations unies, avec des organisations non gouvernementales (ONG), pour mieux comprendre les problèmes à régler et évaluer les solutions utilisées jusqu'à ce jour.

La migration a toujours existé ; c'est un phénomène mondial qui prend ses sources à l'extérieur de notre continent et c'est pourquoi nous avons besoin d'une politique globale, à l'échelle européenne : aucun État membre ne peut le régler seul, ni sans partenariat avec les pays d'origine. Il nous faut travailler avec les pays d'origine pour les aider à maîtriser les flux de population, à mieux contrôler leurs frontières, à lutter contre les réseaux criminels organisés et les trafics d'êtres humains, et nous devons aussi coopérer pour qu'ils reprennent leurs nationaux qui ne sont pas admis à rester en Europe. Nous devons les soutenir dans leur développement économique pour s'attaquer aux causes fondamentales des migrations et des trafics d'êtres humains.

L'Union européenne doit montrer qu'elle prend sa part dans ces politiques migratoires et faire preuve de leadership en matière de droit d'asile, car c'est un droit fondamental correspondant à nos valeurs. Les réfugiés ont un droit à l'accueil et à l'installation sur notre continent. Les conditions dans lesquelles nous faisons appliquer ce droit fondamental nous engagent. Le monde nous regarde, nous devons montrer que nous accueillons et aidons ceux à qui nous reconnaissons le droit à l'asile. Il y a donc un enjeu dans l'application de ce droit fondamental d'accueil et d'intégration des réfugiés et des migrants légaux, pour lesquels nous devons stabiliser nos règles juridiques, pour qu'elles soient claires et effectives et qu'elles facilitent l'entrée des migrants que nous accueillons comme réfugiés ou que nous sommes prêts à accueillir pour d'autres motifs. Il y a ainsi un double mouvement, consistant à conforter, en la garantissant, la protection des étrangers qui entrent sur notre continent par des voies légales, qui se voient reconnaître leur place dans notre économie et dans notre société, et ceux qui entrent par des voies illégales, pour lesquels nous devons adopter des procédures plus rapides et plus effectives.

À cette fin, le nouveau pacte prévoit de soumettre les arrivants à une procédure d'examen approfondie et sérieuse dans un délai de cinq jours à la frontière européenne, destinée à contrôler le profil de l'arrivant, sa situation personnelle, en particulier au regard de la sécurité, et à vérifier également, dans la base de données Eurodac, si la personne adresse

une première demande d'accueil ou bien si elle a déjà fait une demande par le passé. Les empreintes digitales seront alors prises et cet examen limité à cinq jours devra déterminer quel pays est responsable de la procédure en cas de demande d'asile. S'il n'y a pas de demande d'asile et si la personne n'a pas le droit de rester sur notre continent, la procédure de cinq jours devra alors déboucher sur un retour immédiat dans le pays d'origine.

Nous voulons une procédure plus courte et plus efficace. Actuellement, un migrant qui demande l'asile en Grèce dispose de dix-huit mois avant d'obtenir une réponse définitive, et il peut ensuite tenter sa chance dans un autre pays de l'Union. Nous voulons changer ce système pour savoir plus rapidement si la personne est susceptible d'être accueillie et agir en conséquence. Nous souhaitons qu'un examen de demande d'asile puisse, à la frontière même, être conduit en douze semaines, de façon que, s'il débouche sur un refus, la personne puisse être reconduite dans son pays d'origine avant qu'elle n'ait eu le temps, comme cela se passe aujourd'hui, de s'installer dans nos sociétés. L'examen actuel de la demande à la frontière est limité à quatre semaines. En passant à douze semaines, le délai donne ses chances à une procédure plus complète, où la personne reçoit une réponse claire, ce qui rend plus crédibles des retours plus massifs dans les pays d'origine.

Actuellement, les deux tiers des migrants irréguliers qui demandent l'asile se voient refuser le statut de réfugié. Cependant, les flux sont encouragés par les trafiquants qui font croire que la simple arrivée en Europe autorise à y rester. Nous voulons inverser les choses, en montrant que, sans besoin reconnu de protection internationale, le retour est organisé dans le pays d'origine. Il y a aussi beaucoup de progrès à faire dans les politiques de retour : en moyenne, environ 30 % des décisions de retour sont exécutées, et environ 14 % seulement en France. Nous pouvons faire mieux ! Les procédures sont aujourd'hui si longues que les migrants ont le temps de s'ancrer dans les sociétés européennes avant de recevoir la décision définitive ; cet ancrage rend le retour plus difficile. En prenant des décisions plus rapides, nous éviterons ces difficultés en nous assurant plus rapidement que seuls les éligibles à notre droit d'asile peuvent rester.

Nous devons travailler sur les retours, établir un meilleur système sur les réadmissions, négocier pour parler d'une seule voix avec les pays d'origine. Nous avons besoin d'être plus efficaces. C'est le rôle d'un coordonnateur européen qui travaille en lien avec les responsables nationaux sur les retours. Nous ne devons pas perdre de vue que, si nous avons une responsabilité collective, avec le droit d'asile, et des devoirs liés à nos engagements internationaux aussi bien que des devoirs moraux, comme le sauvetage des gens en mer, il nous faut aussi assurer une solidarité au sein de l'Union européenne. Certains États membres sont en effet en première ligne, plus exposés à l'arrivée de migrants. Ce principe de solidarité entre les États membres doit jouer sur l'ensemble de la politique migratoire – cela inclut l'aide au retour aussi bien que le sauvetage des vies humaines en mer.

Quand un État membre est sous pression, comme Malte en ce moment, alors nous avons besoin d'un mécanisme obligatoire d'aide, car nous constatons que les contributions volontaires ne suffisent pas. Le nouveau mécanisme laisserait le choix aux États membres entre une aide à la relocalisation et une aide au retour, ou encore à la combinaison des deux, la Commission étant chargée d'établir dans quelle mesure le pays soumis à la pression doit être aidé. Un pays refusant la relocalisation devra prendre la responsabilité de conduire la procédure de retour. Il lui reviendra d'instruire le dossier individuellement, Frontex

intervenant ensuite pour l'aider dans les modalités pratiques du retour – l'instruction des procédures individuelles ne peut revenir à la Commission.

Cette répartition des tâches, avec des responsabilités clairement établies, nous aidera à être collectivement plus efficaces dans la politique de retour et apportera une aide concrète aux pays qui sont en première ligne et qui n'ont pas toujours les ressources, en particulier diplomatiques, pour négocier avec les pays d'origine. Le pays qui refuse la relocalisation, dans cette répartition, ne pourra donc se contenter d'une aide monétaire pour assumer sa responsabilité : il recevra un mandat plus précis et ciblé sur des dossiers individuels.

J'ai le sentiment que les citoyens européens sont d'accord pour accueillir les migrants qui ont besoin de protection individuelle et ceux qui sont utiles à notre économie, mais qu'ils veulent que notre droit assure le retour des migrants qui n'entrent pas dans les critères d'accueil. En tout état de cause, nous devons garantir un traitement digne à tous ceux qui se présentent sur notre continent, une dignité à laquelle ils ont droit en tant qu'êtres humains.

J'espère que ces règles seront acceptées par l'ensemble des États membres et que nous parviendrons rapidement à un plan d'action. Il faut établir un dialogue rapproché entre les États membres – leur réaction a d'ores et déjà été très constructive. Je suis optimiste, nous avons besoin de dédramatiser le débat sur les migrations. La situation des migrants peut être dramatique, mais, comme législateur, nous devons être pragmatiques et parvenir, comme pour d'autres secteurs, à avancer pas à pas vers un compromis satisfaisant. Je ne crois pas aux systèmes parfaits ; notre objectif est de parvenir à des règles acceptées par tous les États membres. Je n'ignore pas les difficultés, mais j'espère que nous parviendrons à un accord. Le diable est dans les détails, c'est vrai, mais les possibilités aussi, et il y a de la place pour la négociation ; notre projet peut être amendé. L'accueil très favorable que j'ai reçu me rend optimiste.

Le calendrier est difficile à prévoir. La crise sanitaire y ajoute des contraintes, les négociations nécessaires devant se faire en présentiel plutôt qu'à distance. Mais la plus grande difficulté reste la situation de blocage à laquelle nous sommes parvenus – s'il y a la volonté politique d'en sortir, nous pourrions aboutir rapidement. Le travail a commencé et il se déroule bien jusqu'à présent.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'allais vous poser la question du calendrier, vous y avez répondu. Je note votre optimisme notamment sur la solidarité des États membres, c'est important. Je crois en la volonté commune de maintenir les migrants dans leurs pays d'origine, de renforcer les contrôles aux frontières, mais la solidarité entre États membres me semble beaucoup plus difficile à obtenir, tant les points de vue divergent sur la question.

**M. André Gattolin.** – Je suis étonné que vous ne mentionniez pas la situation de la pandémie de covid-19 et ses impacts économiques et sociaux. Notre économie recule et je ne suis pas certain que les perspectives de reprise soient celles qu'évoque la Commission. En revanche, les conséquences sont là, en particulier l'augmentation du chômage et des retours en Europe de centaines de milliers de nos concitoyens qui ne savent pas s'ils pourront retourner vivre à l'étranger et qui vont rechercher du travail dans nos pays. Il y a aussi le

Brexit, avec pour conséquence que les demandes d'asile se réorientent vers la France. Vos propositions ne devraient-elles pas reconsidérer le niveau d'entrées en Europe pour raisons économiques ? Comment tenez-vous compte de cette situation consécutive à la pandémie ?

**M. Jean Bizet.** – Je salue la réactivité, l'organisation entre États membres ces dernières années pour gérer le défi de l'immigration, car le moins qu'on puisse dire, c'est que l'Union européenne n'était pas préparée à une vague migratoire de cette ampleur. Sachant que le taux de retour n'est que de 14 % dans notre pays, on comprend le manque de confiance dans l'opinion et la crispation populiste – on le voit aussi en Italie. Je souhaiterais une politique européenne plus coercitive. Des voix demandent à coupler la politique d'aide au développement à l'acceptation d'un niveau de retour : qu'en pensez-vous ? Vous ne mentionnez pas, ensuite, l'idée qu'avait émise Jean-Claude Juncker d'un grand plan Marshall pour l'Afrique : est-ce que l'idée a été abandonnée ?

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Votre proposition repose sur le traitement des demandes d'asile à la frontière en douze semaines pour les migrants originaires des pays à faible taux de protection. Comment organiser concrètement les choses ? Nous avons le problème des demandeurs d'asile refusés dans un pays, qui se présentent dans un autre – par exemple, en France, les Afghans qui demandent l'asile. Quelles sont vos propositions pour diminuer ces « rebonds » ? Ensuite, si la Commission est chargée de la négociation d'accords avec les pays d'origine, envisagez-vous une conditionnalité de l'aide au développement économique ?

**Mme Ylva Johansson.** – La pandémie de covid-19 affecte considérablement la situation : le nombre d'arrivées a diminué cette année et les retours sont plus difficiles à organiser. Il y a cette urgence que nous devons traiter. Le pacte que je propose ne s'inscrit pas dans le même calendrier : il ne sera pas appliqué l'an prochain ; nous avons encore besoin de temps pour le négocier. L'immigration économique, ensuite, relève de la compétence nationale, pas européenne, alors que, pour le droit d'asile, nous avons des engagements communs. Et je pense, pour ma part, que, même avec notre taux de chômage, notre démographie fait que nous aurons longtemps besoin de migrants dans notre économie.

Le faible taux de retour nourrit effectivement le populisme en Europe. Notre manque d'efficacité ravive l'opposition aux politiques européennes. C'est pourquoi nous voulons mieux distinguer les migrants qui sont éligibles à l'asile de ceux qui ne le sont pas, ceux qui peuvent rester de ceux qui doivent rentrer dans leur pays d'origine. Comment négocier avec les pays d'origine ? Je crois que tous les outils sont utiles pour obtenir le meilleur partenariat de réadmission, ce qui inclut le commerce, les visas, le programme Erasmus, aussi bien que l'aide au développement. Nous avons, par exemple, introduit de nouvelles règles sur les visas : elles prévoient que la Commission évalue la coopération sur la réadmission ; le lien est ainsi établi avec la politique de visas. Nous avons des outils, il faut les utiliser. Nous serions plus forts, cependant, si les États membres et la Commission travaillaient ensemble, mais certains préfèrent travailler seuls. Je crois aussi que, dans l'établissement d'un partenariat, inspirer de la peur n'est pas la bonne voie. Nous devons obtenir une coopération mutuellement bénéfique, mais pas par la menace.

Qu'en est-il de l'idée d'un plan Marshall pour l'Afrique ? La Commission a fait la proposition de soutenir le continent africain, dans le cadre de *Next Generation EU*. Nous avons dû réduire nos moyens du fait de compromis budgétaires nécessités par le plan de

relance, mais il ne fait aucun doute que l'Afrique a toute son importance dans la stratégie de la Commission.

Comment mieux organiser la procédure à la frontière ? Les États membres doivent apporter leurs ressources et les agences européennes y contribuer. Il faut une procédure rapide : la lenteur tient aussi au manque de ressources, alors que nous pouvons aller beaucoup plus vite en particulier avec les migrants qui proviennent de pays qui posent peu de problèmes en termes de protection. Dans l'examen individuel, si le délai de douze semaines ne suffit pas, il pourra être prolongé. Mais nous voulons poser cette limite pour éviter que les demandeurs ne soient oubliés dans les limbes de la procédure comme c'est le cas actuellement : les choses peuvent durer des années, causant ensuite des problèmes bien plus difficiles à régler.

Les États conserveront la faculté d'accepter qu'un candidat refusé à l'asile par un autre État membre dépose sa demande sur son territoire, mais la législation européenne ne l'obligera pas à accepter ces « rebonds ». Si un pays veut être plus généreux, il le pourra. Le fort taux d'Afghans présentant en France une demande d'asile en « rebond » tient d'ailleurs à ce que la France se montre plus ouverte que d'autres pays européens pour la reconnaissance de l'asile aux Afghans. Le nouveau pacte propose une plus grande harmonisation des procédures, mais la compétence du droit d'asile reste une compétence nationale.

**M. André Reichardt.** – Vous voulez développer les entrées régulières et diminuer les entrées irrégulières de migrants en Europe. Un temps, la Commission avait proposé d'organiser des *hotspots* hors de l'Union européenne : abandonnez-vous cette idée ? Ensuite, vous parlez d'une obligation pour les États membres d'aider un autre État membre sous pression, la Commission décidant le niveau d'obligation en la matière. Une telle perspective a déjà conduit au blocage, comment pensez-vous que cela puisse fonctionner ?

**Mme Catherine Fournier.** – Le *hotspot* hors de l'Union européenne est difficile à mettre en œuvre, la solidarité est bien souvent une posture morale, et la géographie place les pays du sud de l'Europe en première ligne, d'où se tiennent loin les pays du Nord. Dans ces conditions, quels sont les leviers pour forcer la solidarité ? Quelle est la part des migrants irréguliers dans les procédures d'asile et d'immigration en général ? Que reste-t-il des négociations avec le président turc qui a ouvert un temps sa frontière avec la Grèce pour laisser passer des migrants ?

Enfin, vous évoquez douze semaines de délai pour l'instruction des demandes d'asile à la frontière : si la personne est libre de circuler, cela lui laisse largement le temps d'arriver au bord de la Manche, par exemple. Dans ces conditions, que pensez-vous de l'idée d'instaurer des centres de résidence temporaire pour accueillir ces migrants ? De tels centres permettraient de retrouver les demandeurs et leur éviteraient la situation sanitaire épouvantable qu'ils ont souvent à connaître.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Attention à ne pas parler de l'Afrique seulement comme une menace migratoire pour l'Europe ! Le continent présente bien des opportunités économiques et connaît des migrations internes bien plus fortes qu'il n'envoie de migrants de l'autre côté de la Méditerranée. Que pensez-vous de la protection des données enregistrées sur la base de comparaison d'empreintes digitales Eurodac ? Est-il réaliste de l'étendre sur l'ensemble du territoire européen, incluant par exemple les outre-mer français ? Comment, ensuite, garantir une solidarité sans reconnaissance mutuelle, entre États membres, des

décisions d'éloignement ? Le magazine allemand *Der Spiegel* a récemment dénoncé le *push back* de certains pays contre les migrants : pensez-vous qu'un contrôle doit être confié à une autorité indépendante ? Faut-il, enfin, qu'une partie du budget européen finance spécifiquement les politiques d'accueil des migrants en lieu et place des États membres ?

**Mme Ylva Johansson.** – Je dois être sommaire pour répondre, dans le temps imparti, aux questions importantes et nombreuses que vous me posez.

Les *hotspots* dans les pays tiers ne peuvent pas fonctionner, non seulement parce qu'il pourrait s'y présenter des foules sans commune mesure avec ce que nous connaissons en Europe, mais aussi parce qu'il faut respecter le droit de demander l'asile dans les pays européens. Il vaut mieux traiter les demandes sur notre continent et améliorer notre efficacité, en particulier sur les retours.

La solidarité est actuellement volontaire ; elle n'est pas suffisante. Nous avons besoin de mécanismes obligatoires, c'est le prix de la régulation. Aujourd'hui, nous manquons de régulation et nous constatons que nos mécanismes ne suffisent pas. C'est le sens du pacte d'apporter des solutions.

Les relations avec la Turquie sont allées dans la mauvaise direction : nous avons des difficultés sur bien des sujets, mais nous avons besoin de coopérer sur les questions migratoires. Nous continuons de soutenir la Turquie pour les réfugiés syriens qui ont besoin d'aide – la Turquie est le pays qui accueille le plus de réfugiés syriens au monde.

Sur la rétention des demandeurs d'asile dans des centres, je rappelle que le droit n'autorise pas la détention sur le seul fondement de la demande d'asile, mais seulement s'il y a un risque de fuite.

La reconnaissance mutuelle des décisions de retour est effectivement indispensable à l'équilibre de la politique européenne.

Eurodac a beaucoup de lacunes. On y enregistre les demandes d'asile, par les demandeurs d'asile, ce qui permet plusieurs demande par personne. C'est pourquoi nous voulons réformer le système. En particulier, nous ne disposons pas véritablement de fichiers individuels ; il faut y remédier.

Le *push back* aux frontières n'est pas acceptable. Nous devons assurer, protéger le droit de demander l'asile. Il revient à chaque État membre d'instituer une agence de contrôle indépendante pour vérifier l'accès au droit d'asile. Nous allons proposer des conseils de méthode pour le travail de telles agences.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci encore, Madame la Commissaire, nous ne manquerons pas de vous inviter de nouveau pour le suivi de votre action.

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



## Désignations

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il nous faut désigner plusieurs rapporteurs : d’abord, notre collègue Catherine Morin-Desailly a déposé une proposition de résolution européenne pour la localisation européenne des données personnelles. Notre commission doit l’examiner dans le mois suivant son dépôt. Ce texte touche à la question de la protection des données personnelles mais aussi à la stratégie industrielle de l’Union européenne, et finalement à celle de la souveraineté numérique de l’UE, à laquelle le Sénat a consacré une commission d’enquête en 2019. Je vous propose de confier l’instruction de ce texte à nos collègues Laurence Harribey et Christophe-André Frassa, que nous avons récemment chargés du suivi des sujets relatifs à la protection des données.

Par ailleurs, je vous propose quelques aménagements dans la composition du groupe de travail sur la Politique agricole commune, qui est commun à notre commission et à celle des affaires économiques : Pierre Médevielle a accepté de céder la représentation du groupe des Indépendants dans ce groupe de travail à Franck Ménonville qui sera désigné par la commission des affaires économiques ; aussi, je vous propose de désigner à sa place notre collègue Henri Cabanel, qui représentera le groupe RDSE. En outre, le nouvel effectif du groupe de travail ayant été porté à 19, le groupe Union centriste peut y avoir un 3<sup>ème</sup> représentant : je propose à cet effet la nomination de notre collègue Pierre Louault.

Nous avons aussi évoqué la création de deux groupes de travail internes à notre commission. Il est temps d’en nommer les membres pour leur permettre de se mettre à l’ouvrage.

Concernant le groupe sur Strasbourg, capitale européenne, je vous propose d’y inclure les Alsaciens de la commission : MM. Fernique, Haye, Kern, Reichardt et Mme Schalck, ainsi que Pascale Gruny, ancienne députée européenne. Didier Marie et moi-même en serions également membres et serions coprésidents de ce groupe de travail.

*Il en est ainsi décidé.*

Concernant le groupe sur les questions institutionnelles dans la perspective de la conférence sur l’avenir de l’Europe: je propose qu’il se compose d’un membre par groupe politique, comme le suggérait André Gattolin qui représenterait donc le groupe RDPI. Laurence Harribey pour le groupe socialiste et moi-même assurerions la coprésidence de ce groupe de travail. Naturellement, en serait membre Jacques Fernique, seul représentant de son groupe à la commission. Catherine Morin-Desailly y représenterait le groupe UC et Pierre Laurent le groupe CRCE. Les groupes RDSE et Indépendants sont aussi invités à proposer chacun un nom.

*Il en est ainsi décidé.*



**Jeudi 12 novembre 2020**

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

**Justice et affaires intérieures**

**Audition de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union Européenne pour la lutte contre le terrorisme**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous accueillons aujourd'hui M. Gilles de Kerchove, coordinateur européen de la lutte contre le terrorisme. Je vous remercie d'être venu de Bruxelles et d'avoir accepté cette audition, alors que notre pays vient à nouveau d'être durement éprouvé par le terrorisme. La récente attaque terroriste à Vienne a été revendiquée par l'État islamique. Elle vient confirmer de manière douloureuse que c'est bien l'Europe entière qui est la cible du terrorisme islamiste. Un mini-sommet européen a réuni, avant-hier, le Président français, les chanceliers autrichien et allemand et les présidents des institutions européennes. Il nous est apparu important de vous entendre, vous qui coordonnez depuis treize ans la lutte contre le terrorisme.

Le terrorisme représente une menace pour notre sécurité, mais aussi pour les valeurs de nos sociétés démocratiques et les droits et libertés dont jouissent les citoyens européens. La lutte contre le terrorisme doit être une priorité absolue pour l'Union européenne et ses États membres. Depuis son adoption en 2005, la stratégie antiterroriste de l'Union repose sur quatre piliers : prévenir, protéger, poursuivre et réagir. L'essor d'Internet complique encore la tâche. La lutte contre le terrorisme se décline aussi sur le *web*. L'Union européenne doit coopérer à l'échelle internationale avec ses partenaires, renforcer les vérifications à ses frontières extérieures et améliorer la coopération policière et judiciaire entre les États membres. Notre commission a échangé récemment avec le vice-président Margaritis Schinas et avec la commissaire Ylva Johansson au sujet du futur Pacte sur la migration et l'asile. Elle a également auditionné Mme Laura Kövesi sur les perspectives du Parquet européen et l'extension potentielle de son champ d'action.

À l'ère du numérique, il est important de garantir aux autorités répressives l'accès aux données de communication, de freiner la radicalisation en ligne et d'empêcher le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, notamment sur le *dark web*. Au-delà des échanges de crypto monnaies, le *dark web* est une structure appropriée pour le développement du terrorisme et contre laquelle nous devons lutter.

Sur tous ces fronts, jugez-vous que l'Union européenne est suffisamment armée, en termes de règles et de moyens ? Un Conseil réunissant les ministres de l'intérieur des 27 États membres se tiendra demain. Lui avez-vous présenté des recommandations ?

L'assassinat barbare du professeur français Samuel Paty par un terroriste islamiste a éveillé en France un nouveau débat autour des limites de la liberté d'expression, de la liberté d'association, de la liberté religieuse et du respect des droits des radicalisés dangereux. Jugez-

vous qu'il faille s'en tenir à l'état de droit, tel qu'il est défini aujourd'hui par les textes et la jurisprudence ? Vous semble-t-il nécessaire de modifier les règles au nom de l'intérêt supérieur de l'Union européenne ?

Vous avez reçu une liste de questions qui vous permettront d'orienter votre propos, à l'issue duquel mes collègues pourront vous interroger.

**M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union Européenne pour la lutte contre le terrorisme.** – Je vous remercie de m'avoir invité à cette audition à un moment particulièrement bien choisi. Vous l'avez rappelé, les ministres de l'intérieur se réunissent demain. La semaine prochaine, le président du Conseil européen poursuivra ses échanges avec ses homologues et, le 10 décembre, le Conseil européen a prévu un débat approfondi sur les questions de terrorisme. C'est aussi un moment particulièrement émouvant, à quelques jours du cinquième anniversaire des attentats de Paris. Je voudrais exprimer une pensée pour toutes les victimes du terrorisme en France, en Europe et dans le monde.

Je partagerai avec vous ma perception de la menace. Je précise que ce n'est pas ma spécialité, c'est celle des services de renseignement. J'ai cependant besoin de me forger ma propre opinion parce que la menace a un impact direct sur les réponses à apporter. Je vous donnerai quelques éléments sur ce que l'Union européenne a déjà entrepris dans la lutte contre le terrorisme pour vous montrer qu'elle est devenue un acteur sérieux en matière de sécurité. Je répondrai à votre suggestion de passer en revue les propositions que j'ai faites aux ministres de l'intérieur et qui seront discutées demain. Une déclaration à l'issue de cette réunion devrait reprendre plusieurs de ces propositions.

Sur la menace, je pense qu'aujourd'hui, *Daech* n'a plus la capacité de projeter des attentats comme elle pouvait le faire au Bataclan ou à Bruxelles. Elle en a toujours la volonté et elle est loin d'être complètement défaite. Des franchisés et des groupes régionaux prolifèrent et nous devons combattre cette organisation pendant de nombreuses années. Aujourd'hui, l'essentiel de la menace est de type endogène. Chez nous, en Europe, des personnes sont inspirées par cette idéologie, sans avoir de liens formels avec *Daech* ou *Al-Qaida*, et se radicalisent sur Internet ou en prison. L'attentat de Nice constitue une exception puisqu'en discutant avec les responsables des services de renseignement français, j'ai compris que ce Tunisien était probablement venu en France pour frapper. En général, ces personnes sont chez nous, isolées sans être solitaires. Elles évoluent dans un écosystème et perpétuent des attentats *low tech*, peu sophistiqués, avec des couteaux ou des voitures. Le terroriste de Vienne disposait bien d'une kalachnikov, mais son action ne s'inscrivait pas dans un scénario d'attentats très sophistiqués. Pourtant, il est de plus en plus facile pour les terroristes d'avoir accès à des technologies sophistiquées et nous devons nous y préparer dans les cinq ou dix années à venir.

Ces personnes ont souvent été confrontées à une rupture de vie. Je crois que la personne qui a décapité Samuel Paty, à un moment donné dans son évolution, n'a pu avoir accès à l'emploi qu'elle espérait. Une crise psychologique peut expliquer cette progression vers la violence. D'autres sont frustrées de ne pas avoir pu rejoindre le califat, c'est le cas du terroriste de Vienne. Il y a aussi ceux qui reviennent du califat irako-syrien. Un collègue belge estime que nous avons sans doute surestimé le danger présenté par ceux qui reviennent, immédiat ou différé. Ce sont des personnes qui peuvent inspirer, qui véhiculent l'image du vétéran. Enfin, il y a les personnes qui sortent de prison. Que pouvons-nous faire quand une

personne a purgé sa peine, en conformité avec l'état de droit ? Jusqu'où pouvons-nous aller pour suivre quelqu'un qui a payé le prix de ses délits ou de ses crimes à la société ?

Je suis frappé par la dimension religieuse croissante des attentats les plus récents. Il me semble qu'elle prédomine sur la pure adhésion à l'idéologie de *Daech*. La nouvelle publication des caricatures a sans doute joué un rôle. Le terrorisme d'atmosphère, le terrorisme émotionnel sont plus spontanés, ce qui rend leur prévention par les services de renseignement plus difficile.

Nous devons également nous interroger sur l'héritage du califat. Que faisons-nous avec les centaines de femmes, d'enfants et d'hommes européens détenus par les Kurdes dans des conditions épouvantables, où la radicalisation se développe ? Les États membres ne souhaitent pas que l'Europe adopte une position commune sur la question du rapatriement des ressortissants. Ils veulent conserver ces décisions au niveau national. La France, par exemple, a fait le choix de rapatrier les enfants pour leur donner d'autres perspectives.

Nous restons dans l'attente de solutions pérennes, que ce soit le rapatriement ou la possibilité de juger les combattants dans la région où ils ont commis leurs crimes. La France et six États membres testent en ce moment ce dispositif. Pendant cette phase d'évaluation, comment pouvons-nous réduire le processus de radicalisation dans les camps, singulièrement à l'égard des enfants ? À terme, tous les jeunes enfants français sont appelés à revenir sur le sol national. Que pouvons-nous faire pour éviter qu'ils reviennent avec encore plus de haine ?

Nous nous sommes beaucoup interrogés sur l'impact de la crise sanitaire sur le terrorisme. À court terme, malgré la série d'attentats de ces trois dernières semaines, nous n'envisageons pas d'explosion du nombre d'attentats liée au Covid. À moyen et long termes, nous pouvons imaginer que le chômage, l'augmentation de la pauvreté, les réductions des budgets consacrés à la sécurité pourraient conduire à un processus de radicalisation plus important. Nous devons veiller à ce que la crise sanitaire et la crise économique ne se doublent pas d'une crise sécuritaire.

Pendant le confinement, j'ai été frappé par cinq éléments. Le premier concerne la montée en puissance de la rhétorique d'extrême-droite violente sur Internet, avec le conspirationnisme de type QAnon aux États-Unis, ou de très nombreux contenus antisémites, anti-Soros, anti-arabes ou anti-migrants. Nous sommes confrontés à des groupes suprémacistes et à une internationale de l'extrême-droite violente.

Le deuxième porte sur la convergence des discours de haine sur Internet. L'Union européenne a développé un dialogue avec les grandes plateformes de l'Internet sur trois types de discours différents : le contenu terroriste illégal, qui doit être retiré tout de suite ; le contenu de haine, la xénophobie, le racisme ; la désinformation. La désinformation n'est pas nécessairement illégale. Je crains que ces trois types de discours se développent de plus en plus et convergent. Des puissances étrangères cherchent à alimenter, d'une part, le discours d'extrême-droite violente, qui pourrait avoir un effet en termes de violence, d'autre part l'islamophobie, en taxant nos pays d'être de plus en plus islamophobes pour essayer de tendre les relations entre les communautés.

Sur le troisième élément, je suis peut-être excessivement pessimiste, mais j'ai été frappé par les attaques contre les antennes 5G. Si nous ne sommes pas attentifs, une forme

d'extrémisme technophobe pourrait se développer. Nous entrons dans un monde de plus en plus automatisé, où l'intelligence artificielle est présente dans la plupart des fonctions de notre société. Une petite catégorie de la population, qui se sentirait marginalisée, pourrait être frustrée par ces développements technologiques et se rallier à certains mouvements radicaux, dans l'écologie par exemple, dans une convergence des extrémismes.

Le quatrième élément porte sur l'augmentation de la cybercriminalité. Nous sommes tous bombardés de tentatives d'hameçonnage sur Internet.

Enfin, les terroristes espèrent depuis longtemps pouvoir mobiliser l'arme biologique. Ils ont pu constater combien nos sociétés étaient vulnérables, combien un virus comme le Covid pouvait les paralyser. Aujourd'hui, ils ne disposent pas de la capacité de créer un virus et de le diffuser à grande échelle. Mais les développements technologiques et la convergence des technologies pourraient ouvrir cette possibilité aux titulaires de PhD. Que se passerait-il si un drone utilisant la géolocalisation de type Galileo diffusait un virus dans les lieux de grands rassemblements ? L'Union européenne doit renforcer les mesures de prévention contre le bioterrorisme.

Je suis impressionné par les progrès accomplis depuis 2015 par l'Europe. Le terrorisme a toujours été moteur de l'intégration de l'Union européenne en matière de sécurité. Les travaux ont débuté dans les années 1970, après les attentats à Munich, puis le président Giscard d'Estaing a lancé l'espace judiciaire européen. Depuis 2015, et les attentats de *Charlie Hebdo*, du Bataclan et de Bruxelles, l'Union européenne s'est vraiment mobilisée, sans chercher à remplacer les États membres. Pourtant, j'observe une demande pour « plus d'Europe » de la part des services de renseignement, des services de police ou des magistrats. Dans la précédente Commission, le président Junker avait résumé cette demande par le concept d'Union de la sécurité. Depuis, nous cherchons à lui donner du sens. Des législations ont été adoptées sur la définition du terrorisme, des directives ont été élaborées sur le blanchiment, sur le PNR, sur le retrait de contenus sur Internet ou sur les armes.

Les agences Europol, Eurojust, Frontex sont devenues des acteurs de premier plan en matière de sécurité et singulièrement de terrorisme. Avant l'attentat du Bataclan, la France ne souhaitait pas qu'Europol soit impliquée dans les enquêtes. Depuis, à chaque attentat, la police française demande systématiquement à Europol de participer aux investigations. Jusqu'au traité de Lisbonne, Frontex s'occupait des flux de migrants. Quand elle recueillait de l'information, par exemple sur les passeurs de migrants secourus en Méditerranée, elle avait l'interdiction, totalement ridicule, de la partager avec Europol. Aujourd'hui, Frontex aussi participe à améliorer la sécurité.

Nous avons beaucoup travaillé sur l'avènement en Europe d'un environnement de l'information qui s'appuie sur trois piliers : la collecte, le partage et l'analyse. Nous entendons souvent que les services n'échangent pas assez. J'ai beaucoup répété que nous devons faire des progrès dans ce domaine. Aujourd'hui, le défi prioritaire n'est plus tant le partage des informations, mais la collecte, essentiellement à cause du chiffrement et des contraintes liées à la protection des données personnelles. Par ailleurs, les services sont confrontés à une quantité phénoménale d'informations à analyser. Ils ont besoin de nouvelles technologies, comme le *big data*, pour analyser des données provenant de sources ouvertes, du renseignement, de la police, d'Internet... Le Président Emmanuel Macron est ainsi à l'initiative de la création en 2019 du Collège du renseignement en Europe. Les enjeux portent également sur la formation

des analystes. Nous travaillons aussi sur la prévention, en développant des programmes de désengagement et en nous attaquant à l'idéologie.

Mes propositions aux ministres de l'intérieur s'articulent autour de trois axes : Internet, l'augmentation de la sécurité dans l'espace Schengen et l'idéologie.

Sur Internet, un projet de règlement est en cours de négociation avec le Parlement européen pour obliger les acteurs d'Internet à retirer des contenus terroristes dans l'heure suivant une notification. Cette négociation patine depuis deux ans. Les responsables politiques veulent un accord rapide, sans dévaluation de l'outil. La question la plus sensible porte sur l'effet d'une demande de retrait d'un État membre à un autre État membre. Une confirmation est-elle nécessaire par l'État hôte ? Faut-il prévoir un délai de 24 heures pour permettre à l'État hôte de s'y opposer ?

J'invite également la Commission à examiner la question des jeux en ligne auxquels s'adonnent deux milliards de personnes. C'est un domaine sous-régulé qui peut contribuer à la radicalisation. Il existe des jeux en ligne d'extrême-droite violente développés en Allemagne, comme celui qui consiste à tirer sur George Soros. C'est aussi un moyen de communication chiffrée, de blanchiment d'argent ou de préparation d'attentats. Les militaires recourent d'ailleurs beaucoup aux jeux en ligne pour valider leurs stratégies.

Quelle sera l'ambition du *Digital Services Act* (DSA) préparé par Thierry Breton et Margrethe Vestager ? Jusqu'où ira la Commission dans l'engagement de la responsabilité des plateformes sur les contenus qu'elles hébergent ? Je suis partisan de revoir le principe du « *mere conduit* » qui exonère les plateformes de toute responsabilité envers les contenus hébergés. Le DSA doit également prévoir la transparence des algorithmes, des possibilités de sanction financière et une autorité européenne de régulation des plateformes. Facebook et YouTube développent des algorithmes pour maintenir les internautes le plus longtemps possible sur leur plateforme. Leur *business model* dépend de la durée de connexion. Leurs algorithmes ont été construits avec des spécialistes des neurosciences pour attirer les internautes avec du contenu souvent problématique. L'utilisateur moyen est plus attiré par des éléments *borderline* que par des contenus inoffensifs, et ce phénomène amplifie les discours de haine.

Personne ne conteste l'utilité du chiffrement. C'est la meilleure manière de protéger la vie privée et les libertés. Il est nécessaire dans un monde dominé par l'Internet des objets, mais nous ne pouvons pas accepter un système dans lequel les autorités de police n'ont plus accès aux contenus. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a développé une jurisprudence restrictive sur la rétention des métadonnées. Le cumul du chiffrement et de l'absence d'accès aux métadonnées laisse les autorités aveugles. Jusqu'ici, elles compensaient le nonaccès aux données chiffrées par l'accès aux métadonnées. Or, si vous dénoncez cette situation, les médias vous comparent à *Big Brother*. Je pense que le DSA doit comporter une disposition obligeant les plateformes Internet à transmettre aux autorités des contenus déchiffrés, après bien sûr l'autorisation d'un juge.

Sur l'espace Schengen, j'observe un malentendu dans le débat public. Historiquement, les accords de Schengen n'ont pas mis en place la libre circulation des personnes. Ils relèvent d'une entreprise franco-allemande menée depuis 1985 pour déterminer les mesures compensatoires à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, comme

le contrôle des frontières extérieures, la coopération policière, la coopération judiciaire et les politiques communes d'asile, d'immigration ou de visa. Sur la coopération policière, le dispositif est vieux de plus de vingt ans. Il doit être modernisé pour traiter de la reconnaissance faciale, de la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation ou créer des commissariats communs. L'enjeu est donc non pas de remettre en cause Schengen mais de le renforcer.

Que faire des personnes identifiées comme hautement radicalisées et qui sont prêtes à basculer dans la violence ? Comment insérer leurs données dans les bases de données européennes ? La France utilise le Système d'information Schengen (SIS) pour partager l'identité de 8 000 personnes radicalisées. Si une personne radicalisée est contrôlée dans un endroit connu pour être un vivier de radicalisation, la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) sera alertée. C'est un moyen d'enrichir l'appréciation de la dangerosité d'une personne. Les États européens débattent en ce moment d'un rapprochement de leurs méthodes d'identification des personnes les plus dangereuses et de leur insertion dans le SIS. Comment insérer dans ce fichier les données reçues de nos alliés sur des non-Européens, comme des Tchétchènes, des Russes ou des ressortissants des Balkans ? Chaque État alimente le SIS avec ses propres résidents. Or, il est indispensable que toutes les personnes identifiées comme dangereuses figurent dans le fichier pour que toute tentative d'entrée dans l'espace Schengen soit tracée.

Il y a encore trop de dérogations au contrôle systématique aux frontières extérieures. Il est impossible d'affirmer que 100 % des personnes qui entrent dans l'espace Schengen sont contrôlées. Or, il est indispensable de tendre vers 100 %. Le Conseil européen du 10 décembre devrait envoyer un message très clair à ce sujet. De son côté, la Commission propose de généraliser à toutes les frontières extérieures les procédures de contrôle développées pour les *hotspots*.

Enfin, les données alphanumériques ne suffisent plus. Il est indispensable de collecter des données biométriques, de les intégrer dans le SIS et de contrôler les personnes qui entrent dans l'espace Schengen avec ces données.

Doit aussi être traitée la question de l'effectivité des retours. La France est très active pour encourager les pays tiers à reprendre leurs ressortissants dangereux. Les États européens disposent de nombreux leviers pour les convaincre, notamment l'attribution des visas.

Europol dispose d'un potentiel important. La Commission prépare une actualisation de son mandat. En effet, Europol ne peut pas partager d'informations avec le secteur privé. Or, pour être performante en termes de prévention de la criminalité financière, Europol a besoin des données des opérateurs de fret aérien ou des grandes banques. Le Conseil a donné à la Commission un mandat pour négocier des accords permettant à Europol d'échanger des données personnelles avec huit États du bassin méditerranéen. Les signatures se font attendre car nous exigeons que ces pays aient le même degré de protection des données qu'en Europe, ce qui semble impossible à court ou moyen terme. J'espère que la Commission trouvera le moyen de préserver la vie privée et la protection des données personnelles tout en assurant la sécurité des citoyens. Il faut enfin donner à Europol plus de moyens et les mutualiser. Elle développe par exemple un programme de déchiffrement des téléphones mobiles, qui demande des investissements colossaux.

J'ai beaucoup poussé à la création d'un *hub* d'innovation entre toutes les agences de sécurité pouvant s'appuyer sur le centre commun de recherche d'Ispra. Europol est chargée de piloter sa mise en place. Or elle ne dispose pas des experts en *data sciences* ou en intelligence artificielle indispensables pour développer cet outil.

La communauté de la sécurité intérieure à Bruxelles n'a pas encore pris la mesure de la digitalisation de la sécurité, les risques qu'elle comporte et le potentiel qu'elle offre, et de l'émergence de technologies disruptives comme l'intelligence artificielle, l'ordinateur quantique, la chaîne de blocs, la biotechnologie de synthèse, la réalité virtuelle et augmentée, la militarisation de l'espace ou les drones. Il est nécessaire de réfléchir, comme les banques l'ont fait, à la transformation des modèles. Il y a 10 ou 15 ans, le contrôle aux frontières extérieures était effectué par un douanier qui regardait des documents papier. Aujourd'hui, la sécurité est digitalisée. Le contrôle commence avant même l'achat du billet d'avion puisque les passagers sont invités à faire une demande sur le Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). Pour acheter leurs billets, ils doivent communiquer à la compagnie des données de dossiers passagers (PNR), accessibles à la police, puis une fois arrivés à l'aéroport, ils sont tracés. Ce phénomène de digitalisation n'est pas encore assez intégré par la sécurité intérieure. Il est souvent présenté sous un angle négatif si bien que la sécurité intérieure est le parent pauvre en matière d'intelligence artificielle. Beaucoup ont en tête le modèle chinois de contrôle social par la reconnaissance faciale. Or, sous réserve qu'elle soit bien encadrée, cette technologie est très performante.

J'ai également fait des propositions sur la protection des espaces publics, notamment des lieux de culte, et sur la protection des victimes.

J'en viens à la question de l'idéologie qui est peu travaillée. Des experts comme Olivier Roy, Gilles Kepel ou François Burgat ne sont pas d'accord sur le rôle de l'islam radical dans le processus de radicalisation. Olivier Roy reconnaît que, si l'islam radical n'est pas un élément de radicalisation, il peut jouer un rôle, à la fin du processus de radicalisation, parce qu'il légitime le passage à la violence. Il est indispensable que les États soient beaucoup plus actifs sur ces questions comme le fait la France avec le projet de loi sur les séparatismes annoncé par Emmanuel Macron.

J'ai entamé un dialogue avec l'Arabie saoudite, qui y est ouverte, pour essayer de réduire le volume de contenus très problématiques produits en trois ou quatre décennies par le prosélytisme saoudien. Le salafisme, historiquement minoritaire, est devenu dominant. Il faut assurer la transparence des financements externes, sans pour autant interdire toute forme de financement des cultes, comme le fait l'Autriche.

Sur la formation des imams, comment pouvons-nous créer les conditions d'un plus grand pluralisme dans l'interprétation de l'islam en Europe et augmenter la qualité des études théologiques en islamologie ? Le programme Erasmus pourrait être utilisé pour mettre en réseau les meilleurs professeurs d'islamologie. Enfin, des écoles hors contrat développent un enseignement problématique. L'Europe doit donc déployer des efforts en matière d'éducation.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Pouvez-vous apporter des précisions sur le Brexit ? Comment allez-vous intégrer le Royaume-Uni dans la coopération sécuritaire alors qu'il ne fait plus partie de l'Europe ? Par ailleurs, l'Europe ou les États membres sont-ils

capables de faire une évaluation préalable avant tout retour des radicalisés ou de leurs enfants ? Un processus de déradicalisation sur place est-il envisageable ?

**M. Gilles de Kerchove.** – Je ne peux pas m’exprimer sur le Brexit car la négociation est toujours en cours. Le Royaume-Uni était très actif dans la lutte contre le terrorisme, c’est l’un des pays qui m’a le plus soutenu dans ma mission. Cependant, il n’y aura aucun impact du Brexit sur le renseignement puisque les services de renseignement n’ont jamais souhaité développer leur coopération au sein du cadre institutionnel de l’Union européenne. Ils le font au sein du Groupe antiterroriste (GAT) et les Britanniques sont restés dans le GAT. Il faudra peut-être imaginer une géométrie variable au sein de ce groupe, que nous cherchons à rapprocher d’Europol.

J’ai passé les 25 dernières années à construire le lien transatlantique. J’ai négocié de nombreux accords avec les États-Unis dans le domaine de la sécurité. C’est un partenaire crucial pour notre sécurité. J’espère que notre relation avec les Britanniques ne sera pas en-deçà de celle que nous avons développée avec les États-Unis.

Si nous sommes confrontés à un Brexit dur, les Britanniques feront de leur pays un grand centre de développement de l’intelligence artificielle, et nous serons peut-être confrontés à un problème lié à la protection des données. Beaucoup de données sont nécessaires pour l’intelligence artificielle. C’est la raison pour laquelle les sociétés européennes entraînent leurs algorithmes en Chine, ce pays ne posant aucune contrainte dans ce domaine.

Concernant les enfants radicalisés, j’essaie d’obtenir l’accord des États membres pour mettre en place un mécanisme d’évaluation psychologique des femmes et des enfants dans un camp où se trouvent des centaines d’enfants européens. J’ai participé à un colloque à Paris, où des psychiatres de l’hôpital d’Avicenne expliquaient comment ils accueilleraient les enfants à leur arrivée en France et mettaient au point des programmes de réinsertion avec un retour progressif à l’école. J’espère que nous pourrions déployer la même démarche sur le terrain et envoyer une équipe d’évaluation. Elle pourrait par ailleurs partager des informations avec les services de renseignement.

**M. Cyril Pellevat.** – Les États signataires de la Déclaration internationale sur le chiffrement de bout en bout cherchent à lutter contre les usages illicites du chiffrement, notamment en matière de terrorisme ou de pédocriminalité. Cependant, comme toute déclaration, elle n’a pas d’effet normatif. Un texte législatif serait-il envisageable ? Par ailleurs, plus les pays adhérant à ce type de déclaration seront nombreux, plus elle sera efficace. Avez-vous prévu de conclure des accords similaires avec d’autres États ?

Le nouveau Pacte sur la migration et l’asile prévoit un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l’Union européenne. Je salue cette initiative positive en matière de lutte contre le terrorisme. Elle doit cependant être réellement mise en œuvre. Comment l’Union européenne compte-t-elle renforcer les contrôles aux frontières ? Vous avez relevé des lacunes dans les outils dont dispose l’Europe, notamment dans la biométrie. D’autres techniques peuvent-elles être mises en œuvre ? Les États disposeront-ils de moyens humains et matériels suffisants pour les utiliser ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Depuis le début du confinement, beaucoup de structures utilisent Zoom pour leurs visioconférences et semblent avoir oublié la sécurité. Comment revenir à une situation raisonnable ?

Vous avez évoqué la décision de la CJUE sur les données de connexion. Faut-il changer des éléments du droit européen pour pouvoir revenir sur cette décision ? Je présume que les bons chiffreurs iront ailleurs qu'en Europe et nous perdrons la capacité même de chiffrer et de déchiffrer. Je pense qu'il est préférable que les opérateurs conservent un certain nombre de données de connexion. Comment voyez-vous la situation ? Pouvez-vous également faire un point sur ETIAS ?

Enfin, considérez-vous le cadre financier pluriannuel 2020-2021 de l'Union européenne satisfaisant par rapport aux défis ? Par exemple, Frontex n'a pas obtenu le budget souhaité. Existe-t-il des marges de négociation pour répondre à l'ensemble des besoins d'innovation ?

Je vous remercie pour votre intervention qui a souligné que l'Europe et la libre circulation des personnes ont permis d'accélérer la coopération des États contre le terrorisme.

**M. André Gattolin.** – Je vous remercie pour la clarté et la richesse de votre exposé et je vous félicite pour votre longévité communautaire.

Vous avez évoqué les jeux en ligne violents et les phénomènes de radicalisation auxquels ils peuvent conduire. De nombreux sites de jeux vidéo sont un lieu d'expression extrêmement dur. Les échanges qui ne concerneraient pas l'objet fondamental de ces sites pourraient-ils être interdits ou censurés ?

Votre évocation de la 5G et de la technophobie était un peu rapide. Je crois que, dans un rapport présenté le 7 juin dernier aux ministres de l'intérieur, vous avez souligné les risques de la technologie 5G en matière de sécurité intérieure, notamment sur le système d'écoute légale, sur le chiffrement des communications de bout en bout et sur la virtualisation des réseaux. L'Europe s'interroge sur la protection des données avec l'équipementier Huawei. Si le *hardware* est associé à des sites très permissifs en termes d'expression, comme TikTok, les risques seront considérables pour la sécurité intérieure. Quel est l'état des réflexions sur ce sujet ?

**M. Gilles de Kerchove.** – Nous ne sommes qu'au début des débats sur le chiffrement dont l'initiative vient des « *5 eyes* », dont les États-Unis. J'ai eu l'occasion d'aborder la question avec le directeur du renseignement américain, qui chapeaute 16 agences de renseignement, dont la NSA qui a longtemps négligé les enjeux du chiffrement. En revanche, le FBI est préoccupé par le chiffrement. Peut-être vous souvenez-vous du bras de fer entre le directeur du FBI et le patron d'Apple ? Le FBI voulait lire l'iPhone de l'auteur d'un attentat, alors qu'Apple insistait sur l'inviolabilité de ses appareils.

Les Américains sont désormais préoccupés par la généralisation du chiffrement, depuis l'appareil jusqu'au protocole de consultation d'Internet, à tel point qu'il ne sera bientôt plus possible de déterminer qui est derrière une adresse IP. Ils ont pris le leadership d'une campagne internationale car ils n'arrivent pas à se faire entendre des géants d'Internet. J'ai proposé que l'Europe rejoigne cette coalition. Aujourd'hui, la Commission se concentre sur la

pédopornographie. Pourtant, elle ne prévoit pas de législation et, dans les textes actuels, il est simplement question de dialogue avec les sociétés d'Internet. J'estime, pour ma part, que le DSA est le meilleur véhicule pour légiférer.

Sur la 5G, j'ai été alerté par le BKA allemand qui s'inquiétait que les normes de développement de la 5G aient été développées par une commission dépendant des Nations unies, mais dans laquelle les représentants des gouvernements étaient minoritaires. J'ai effectivement rédigé une note pour alerter la Commission sur les dangers de laisser des acteurs privés définir les normes d'une technologie aussi critique. Les interceptions légales doivent rester possibles. Elle a convaincu les États membres de financer la représentation de l'Union européenne dans cette instance de définition des standards de la 5G. Je me félicite que le concept d'autonomie stratégique rencontre un écho croissant.

L'Union européenne n'utilise pas Zoom, mais je partage votre préoccupation. Toutefois, il ne revient pas aux États de développer un système de visioconférence pour les entreprises ou pour le grand public. Ce développement appartient au marché.

Le droit européen doit-il être changé sur la question de la quadrature du Net ? J'ai besoin de temps pour me positionner. La jurisprudence Tele2 de la CJUE m'a interrogé. Elle ouvre pourtant certaines portes sur le terrorisme et la sécurité nationale. En cas de menace sérieuse pour la sécurité nationale, la Cour permet la conservation des métadonnées pour une période strictement proportionnelle à la nécessité. Mais cet arrêt demeure flou : cette ouverture vise-t-elle le seul renseignement ou aussi les preuves ? Les grands États s'appuient sur l'article 4.2 du traité sur l'Union européenne pour affirmer que celle-ci n'est pas compétente sur les questions de sécurité nationale. La France est particulièrement vigilante sur ce point. À titre personnel, comme juriste, je ne partage pas cette position, mais les États n'envisagent pas de faire évoluer la situation. Je pense néanmoins que les services de renseignement auront de plus en plus besoin de législation européenne, notamment sur le chiffrement. La France a ainsi insisté pour la création d'un *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP) pour surveiller les messages échangés sur Swift. L'Union européenne a conclu un traité avec le Trésor américain pour échanger des données. Les services de renseignement travaillent ensemble, en dehors du cadre institutionnel de l'Union, il faut le respecter. Pour autant, la Commission ne doit pas s'interdire, lorsque c'est nécessaire, une législation européenne.

Pour le système ETIAS, je vous enverrai un état des lieux écrit. C'est un outil en progression qui contraint Frontex et Europol à travailler ensemble pour établir la liste des personnes interdites de pénétrer sur le territoire européen.

La libre circulation a été affirmée par l'Acte unique européen qui définit le marché intérieur comme un espace de libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. À l'époque, la Communauté n'avait pas de compétence pour la libre circulation des personnes. Ce sont les accords de Schengen et le traité de Lisbonne qui ont défini l'espace européen comme un espace sans contrôles intérieurs. Si l'espace Schengen et l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) convergent, les mesures compensatoires à la suppression des contrôles aux frontières intérieures pourraient être élargies. Pour l'instant, Europol et le mandat d'arrêt européen ne sont pas juridiquement des prolongements de l'acquis de Schengen mais l'on pourrait imaginer que Schengen s'efface au profit de l'ELSJ.

Sur la question des jeux en ligne, j'ai rédigé une note pour appeler à un renforcement de la réglementation. Nos partenaires américains travaillent sur ce sujet et souhaitent que l'Union européenne porte avec eux ce débat au niveau de la Commission fédérale des communications (FCC). Je partage votre avis sur ce phénomène. J'ai vu des groupes d'extrême-droite violents développer des jeux où l'objectif est de tuer. De même, la propagande de *Daech* est inspirée par les jeux vidéo. Faut-il une réglementation européenne spécialisée ?

**M. André Gattolin.** – En matière de visioconférences, j'observe que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe utilise le système de visioconférence *Kudo* qui est très sécurisé.

**Mme Marta de Cidrac.** – Si la proposition de la Commission européenne sur le retrait de contenus terroristes est adoptée, elle va contraindre les plateformes numériques comme Twitter ou Facebook à supprimer ces contenus dans un délai d'une heure après notification par les autorités. Vous nous avez indiqué que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ne réussissent pas à s'entendre sur les modalités de ce texte qui touche à la liberté d'expression. Tout en se répandant sur le terrain, le terrorisme s'étend sur la Toile. Quel est l'état des négociations sur cette législation et à quelle échéance pouvons-nous espérer un accord ?

Vous avez évoqué un concept d'Union de la sécurité entre les États membres. Qui sont, en France, vos interlocuteurs opérationnels sur les questions de sécurité ?

**M. André Reichardt.** – Nous avons auditionné la semaine dernière Mme Johansson, commissaire chargée des affaires intérieures. Elle nous a présenté son projet de nouveau Pacte sur la migration et l'asile. Que pensez-vous de ce projet, alors que les précédents n'ont pas rencontré beaucoup plus de succès ? Mme Johansson a-t-elle pris contact avec vous avant de construire son Pacte, compte tenu des interférences très fortes entre l'immigration et les attentats terroristes islamistes ? À ma connaissance, les quatre derniers attentats ont été commis par des migrants.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Vous avez posé la question de l'ambition pour le DSA en cours de finalisation. J'ai déposé une proposition de résolution européenne sur la responsabilité partielle des hébergeurs il y a plus de deux ans, et je considère que la directive *e-commerce* doit être absolument rouverte sur ce sujet. Je partage votre constat sur le fait que les plateformes Internet constituent un redoutable outil de radicalisation. Une journaliste du *New York Times* le relevait également dans un excellent article, il y a deux ans. Le modèle de plateformes comme Google est de vendre notre attention contre de la publicité.

Les États européens ont-ils une véritable ambition pour responsabiliser les plateformes ? Le discours du commissaire Thierry Breton évolue par rapport à ses prédécesseurs, et c'est heureux ! Cette législation pourrait être assortie d'une véritable politique industrielle pour créer notre propre écosystème. L'Europe investit-elle suffisamment dans cette politique ?

Enfin, pourquoi l'Europe a-t-elle aussi peu réagi par rapport à Facebook à la suite de l'affaire *Cambridge Analytica* ? Mark Zuckerberg a été auditionné par le Parlement européen, mais il a continué à mentir. Les Britanniques ont été beaucoup plus sévères. Ils

n'ont pas hésité à qualifier Facebook de « mafia ». Nous savons que le modèle de Facebook comporte beaucoup de failles, et ce au profit du développement de la radicalisation et du terrorisme.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Permettez-moi d'ajouter une question sur vos relations avec la Russie.

**M. Gilles de Kerchove.** – Je pense que le règlement sur le retrait des contenus en ligne devrait être adopté d'ici la fin de l'année. Comme je l'ai déjà indiqué, les derniers débats portent sur l'exécution immédiate de l'ordre de retrait par les plateformes, souvent basées en Irlande, sur une vérification de cet ordre par le ministère compétent à Dublin qui s'assurera que le retrait n'est pas politique et est bien lié au terrorisme, ou sur la mise en place d'un délai de 24 heures pour permettre à l'autorité qui recevra la demande de retrait de s'y opposer. Le projet de règlement comporte aussi des obligations de mise à disposition par les plateformes de ressources en personnel, en intelligence artificielle, pour éviter que plus de 90 % des contenus n'apparaissent terroristes.

Je me rends régulièrement dans les États membres pour écouter leurs besoins. Je travaille avec toutes les communautés, le renseignement, la police, les magistrats, les diplomates, les ministères des finances et les sociétés privées. Je relaie les besoins à Bruxelles et j'explique les politiques européennes. En France, j'ai eu ces derniers jours des contacts avec Laurent Nuñez, le coordinateur du renseignement à l'Élysée, et avec le patron de la DGSI. Je vois également la patronne de Tracfin, le Quai d'Orsay, et j'étais très proche de l'ancien procureur de Paris. Il y a une grande fluidité dans les échanges et une confiance mutuelle. J'exerce principalement une magistrature d'influence. Je dispose de peu de personnel et je n'ai pas de reconnaissance juridique dans les traités. Mon poste a été créé par les chefs d'État et de gouvernement après les attentats de Madrid en 2004. Sans autorité hiérarchique ni moyens financiers, seule une magistrature d'influence est possible.

Je n'ai pas été associé au pacte migratoire. En effet, à Bruxelles, le monde de l'immigration et de l'asile ne côtoie pas le monde de la sécurité. Les questions d'asile, de migration et de visa sont des compétences communautaires depuis le traité d'Amsterdam, alors que les questions de sécurité demeurent sous la responsabilité des États. Je reconnais manquer de temps pour m'investir sur les migrations. En revanche, je suis très souvent en contact avec le directeur exécutif de Frontex sur le contrôle aux frontières, pour transformer l'approche de l'agence sur la sécurité et favoriser sa coopération avec Europol.

Je pense que M. Breton et Mme Vestager sont très ambitieux sur le DSA dont le projet sera déposé début décembre. Je ne sais pas si nous irons jusqu'à l'engagement de la responsabilité des plateformes. Nous devrions imposer une obligation de moyens « *duty of care* » avec un système ressemblant à la *compliance* mise en place par les banques. Une autorité vérifierait si les plateformes ont pris toutes les mesures pour réduire l'impact négatif des publications, avec des sanctions en cas de manquements. La Commission va intervenir sur deux fronts, le DSA et un autre instrument législatif sous l'angle de la concurrence. Ce dernier permettra de limiter l'impact négatif de ces sociétés systémiques qui étouffent la concurrence. J'ajoute que j'encourage le développement de technologies européennes pour tout ce qui concerne la sécurité. La Commission est très soucieuse de l'autonomie stratégique. Grâce aux moyens mobilisés dans le cadre de la crise sanitaire, nous sommes en train de rattraper notre retard.

Je vais publier une note sur la liberté d'expression face aux algorithmes d'amplification. J'estime que la liberté d'expression n'existe pas sur Internet quand ces algorithmes amplifient certaines voix. Quand Donald Trump twitte, il écrase tous les autres tweets parce que 80 millions de personnes le suivent. Je m'interroge sur les moyens de diminuer l'amplification, donc la viralité d'un message.

Sur *Cambridge Analytica*, je ne sais pas pourquoi l'Europe a été faible. En revanche, je pense qu'elle a réagi en mettant en place une unité pour répondre à la désinformation. La Commission a également développé des capacités de contre-discours, même si des efforts restent à faire. Je reste préoccupé par l'utilisation d'Internet par des puissances étrangères qui mènent des campagnes de désinformation non seulement pour déstabiliser la démocratie mais pour encourager des violences. Par exemple, si des acteurs désinforment la société française sur le degré d'islamophobie en France, les relations entre les communautés peuvent se tendre et dégénérer en violence.

Depuis un an, nous n'avons plus de relations avec la Russie en matière de terrorisme. Pourtant, des échanges seraient utiles.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je suis impressionnée par les progrès accomplis depuis 2015 et je vous félicite pour votre action. Comment pouvons-nous lutter contre la frilosité de nombreux États membres sur la coopération en matière de sécurité ? En 2018, l'ancien directeur général d'Europol m'avait confié que 85 % des informations étaient apportées par seulement deux pays. Certains pays du nord de l'Europe sont moins sensibles que nous ne le sommes au danger du terrorisme, en particulier du terrorisme venant du sud de la Méditerranée. Par ailleurs, je suis membre de l'Assemblée parlementaire de l'Otan où vous n'êtes encore jamais venu vous exprimer. Je vous propose d'organiser une rencontre identique à celle d'aujourd'hui, même si la Turquie est membre de cette Assemblée. Ce serait l'occasion pour vous de délivrer des messages auprès des pays partenaires. Enfin, j'insiste sur l'importance fondamentale de la souveraineté numérique européenne. Je trouve totalement affligeant que la Défense nationale française se repose sur le plan numérique sur Microsoft.

**M. Gilles de Kerchove.** – Je vous remercie pour vos compliments. J'ai le sentiment que les États membres sont de moins en moins frileux. Je pense qu'ils prennent conscience de la nécessité de mutualiser les ressources. Dans le passé, les grandes avancées technologiques dans l'Internet provenaient d'acteurs publics comme le Pentagone ou la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA). Aujourd'hui, je suis frappé que l'essentiel des technologies disruptives émanent de sociétés privées, souvent à bas bruit. Tout à coup, nous découvrons que Elon Musk a développé un processeur qu'il veut insérer dans le cerveau et qui pourrait échanger avec un ordinateur. Il est temps que les États coopèrent pour suivre ces évolutions ou investissent pour développer des technologies. Les États ont compris que l'innovation était essentielle et qu'il fallait investir sur le programme *Innovation Hub*. L'Europe doit trouver les moyens d'attirer les meilleures compétences, en *big data* par exemple.

Je reconnais que la violence et la radicalisation d'extrême-droite sont avant tout des préoccupations des Scandinaves et des Allemands. Il y a, en France, d'autres formes d'extrémisme, comme les Gilets jaunes ultras ou les *Black blocs*. Je comprends qu'un pays qui n'a jamais été frappé soit moins concerné par ces sujets.

Sur l'Otan, je rencontre périodiquement les ambassadeurs. L'Otan a longtemps cherché quel pouvait être son rôle sur le terrorisme et nous avons renforcé notre coopération. L'Union européenne dispose d'une palette d'instruments beaucoup plus large que l'OTAN qui fait seulement un peu de formation en Tunisie ou en Irak. Je souscris volontiers à votre proposition d'invitation. Sur la souveraineté numérique, je suis totalement d'accord avec vous.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Nous devons envisager de soutenir des pays qui ne font pas partie de l'Union européenne, comme le Tadjikistan qui est totalement isolé et fragilisé par sa position géographique.

**M. Gilles de Kerchove.** – Je reconnais que ce pays est fragilisé par le retrait des forces militaires occidentales d'Afghanistan. L'Europe entretient un dialogue politique avec cinq pays de la région.

**Mme Gisèle Jourda.** – Que pensez-vous de la proposition d'étendre les compétences du futur Parquet européen à la cyberdélinquance ?

Vous avez des échanges avec le gouvernement français sur le terrorisme. Quelle place les élus locaux peuvent-ils avoir dans ces échanges ? J'habite Trèbes, une ville de 5 000 habitants, frappée par le terrorisme en 2018. Les élus et la population ont été traumatisés. Nous n'avions jamais imaginé que le terrorisme frapperait une ville comme la nôtre. Nous avons mis en place des formations, mais les élus restent désemparés. L'Europe envisage-t-elle d'organiser des formations pour accompagner les élus sur les questions de sécurité intérieure ? Avez-vous imaginé des coopérations ou des jumelages entre villes européennes frappées par le terrorisme ?

**M. Ludovic Hays.** – Je vous remercie pour la qualité de vos propos, nous nous sommes vraiment sentis concernés. Sur le numérique, prévaut aujourd'hui la loi du plus fort. De plus, les acteurs forts seront demain encore plus puissants. Vous l'avez très bien évoqué, ces sociétés travaillent à renforcer la *e-dépendance* des citoyens.

Vos moyens financiers et humains sont relativement limités. Comment pouvons-nous passer d'une souveraineté numérique européenne envisagée à une souveraineté numérique européenne engagée ? Comment pouvons-nous vous aider à avancer sur ce point ? Les parlementaires ont pour rôle d'adapter les lois à la société. La société a évolué, elle est totalement numérisée. Quel est l'élément manquant pour avoir une vraie politique numérique européenne ?

**M. Gilles de Kerchove.** – Je ne savais pas que l'extension des compétences du Parquet européen, limitées pour l'heure à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, était en débat. *A priori*, je suis favorable à l'intégration supranationale et donc à cette extension. Je précise que le Parquet européen n'a pu être constitué que par une coopération renforcée, donc tous les États membres n'y sont pas associés. Pour étendre ses compétences, le traité prévoit l'unanimité, non pas de ceux qui l'ont créé, ce qui aurait été logique, mais de l'ensemble des États membres. Je ne sais pas si les 27 États membres pourront se mettre d'accord pour étendre les compétences du Parquet. Je pense néanmoins qu'il faut poursuivre ce débat. Cependant, sans accord politique, j'espère que la performance de ce Parquet conduira à l'extension de ses compétences.

La place des élus locaux est essentielle, notamment sur les questions de prévention. J'ai participé à des réunions du Comité des régions où ces questions ont été discutées. La Commission investit beaucoup sur la protection des espaces publics et sur la prévention. Le réseau *Cities Network* met en relation des villes qui se préoccupent des questions de terrorisme. Je peux essayer de vous mettre en lien avec ces initiatives. Enfin, le Réseau de prévention de la radicalisation (RAN), qui réunit différents types d'acteurs, des professeurs, des psychologues et des gardiens de prison, doit avoir une dimension locale.

Je suis d'accord avec le diagnostic de Monsieur Haye, mais je ne sais pas comment les parlementaires peuvent nous aider. Peut-être simplement en multipliant les rencontres avec les responsables européens ? Je tenais à répondre à votre invitation car vous avez de l'influence, pas simplement dans la législation, mais dans la définition des politiques publiques. Plus vous contribuez à l'émergence de consensus, plus mes collègues à Bruxelles se sentiront confortés. Le consensus provenant des États et des parlements nationaux, relayé par le Parlement européen, aide beaucoup la Commission. Elle sera d'autant plus ambitieuse qu'elle se sentira confortée. Les responsables européens sont souvent accusés d'être déconnectés de la réalité. Pourtant, le système européen se mobilise avec une puissance impressionnante quand la demande et la vision des États sont fortes. Sans volonté politique, le système tourne sur lui-même, il reproduit la sociologie administrative basique en définissant ses propres normes. Quand la volonté politique s'exprime au plus haut niveau, et les parlementaires ont cette capacité d'influencer les gouvernements, le système est performant.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'ai eu un échange rapide avec André Reichardt qui s'inquiète de votre réponse sur le Pacte migratoire. Je partage son inquiétude face à la séparation des politiques sécuritaire et migratoire, qui représente un écueil. La politique migratoire doit être soutenue par la politique sécuritaire, et réciproquement. Sans lien étroit entre les deux sujets, nous risquons de connaître d'autres drames comme celui que nous avons vécu à Nice.

**M. Gilles de Kerchove.** – Le Pacte migratoire sur lequel travaille la Commission comporte un puissant volet sécuritaire, avec notamment la généralisation des contrôles aux frontières extérieures selon les procédures appliquées dans les *hotspots*. Je ne veux pas laisser penser que la Commission serait schizophrène sur ce sujet. Elle travaille par exemple sur l'interopérabilité des fichiers. C'est un programme fantastique pour lequel nous allons passer à la deuxième phase. Ces fichiers sont utiles à la fois pour la migration et pour la sécurité.

Les États membres veulent éviter de trop mélanger immigration et terrorisme. Le terrorisme n'a pas qu'une dimension migratoire. C'est un migrant qui a frappé à Nice, mais le Tchétchène qui a décapité Samuel Paty était en France depuis l'âge de deux ans. Il a été éduqué en France. C'est donc du terrorisme endogène. C'est pourquoi nous devons être très vigilants sur l'Internet, sur le travail en prison, sur l'idéologie. Par ailleurs, nous devons veiller à ne pas confondre islam et terrorisme.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie.

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



**Mercredi 18 novembre 2020**

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

## **Budget de l'Union européenne**

### **Audition de Mme Valérie Hayer, députée européenne, sur le projet de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui Mme Valérie Hayer, députée européenne, co-rapporteuse de l'équipe de négociation du Parlement européen sur le projet de budget à long terme de l'Union européenne et la réforme des ressources propres, en charge des ressources propres.

Le 10 novembre dernier, les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et l'instrument de relance ont fait l'objet d'un accord politique entre la présidence allemande du Conseil et l'équipe de négociation du Parlement européen, dont fait partie Valérie Hayer. Son analyse nous sera donc très précieuse. Le Sénat sera en effet appelé à ratifier la décision sur les ressources propres pour qu'elle puisse entrer en vigueur.

Cependant, le chemin est encore semé d'embûches puisque lundi dernier, la Hongrie et la Pologne ont bloqué le processus d'adoption de ce « paquet », en raison de leur opposition au nouveau régime de conditionnalité. Ce régime serait ainsi mis en œuvre lorsque des violations des principes de l'État de droit dans un État membre portent atteinte ou risquent fortement de porter atteinte, de manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'Union européenne ou à la protection des intérêts financiers de l'Union. Le texte établissant cette conditionnalité a fait l'objet d'un accord provisoire entre la présidence allemande du Conseil et l'équipe de négociation du Parlement européen le 5 novembre dernier. Il pourrait être adopté à la majorité qualifiée mais il fait partie du « paquet » incluant le CFP, l'instrument de relance et la décision sur les ressources propres. Or le règlement sur le CFP et la décision sur les ressources propres requièrent l'unanimité, ce qui a permis à la Hongrie et à la Pologne d'opposer leur veto.

La position de la Hongrie et de la Pologne, dont nous avons récemment débattu, nous rappelle combien ce sujet est sensible. Madame la Députée européenne, nous serions heureux de vous entendre sur ce point, car le Parlement européen a adopté des positions fermes en la matière. Quelles marges de négociation voyez-vous encore pour sortir de cette ornière ? Si le blocage persiste, l'Union sera contrainte de recourir au système des douzièmes provisoires. Ce serait tout à fait dommageable pour la conduite des programmes du cadre financier pluriannuel et pour la mise en œuvre de l'instrument de relance dont nous avons cruellement besoin, et le plus vite possible.

Madame la Députée, avant que vous nous précisiez dans le détail le compromis trouvé entre la présidence du Conseil et l'équipe de négociation du Parlement européen, permettez-moi, avec Didier Marie qui est mon co-rapporteur sur le CFP et l'instrument de relance, de remettre brièvement en perspective, pour nos collègues, les négociations sur le cadre financier pluriannuel.

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a présenté une première proposition de cadre financier pluriannuel. Des négociations avaient eu lieu sur cette base mais la crise de la Covid-19 a totalement bouleversé ce cadre.

La Commission européenne a dû présenter, le 27 mai 2020, une nouvelle proposition, inédite, comprenant à la fois un cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, à hauteur de 1 100 milliards d'euros, et un instrument de relance de 750 milliards d'euros destiné à faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19. Cet instrument de relance, intitulé « Next Generation EU », devait venir compléter et « renforcer », à titre exceptionnel et temporaire, les dépenses inscrites dans le cadre financier pluriannuel, afin de rendre l'Europe plus verte, plus digitale et plus résiliente.

Pour peser dans les négociations, le Parlement européen a adopté depuis deux ans plusieurs résolutions sur le CFP et les ressources propres.

Le 21 juillet dernier, après d'âpres négociations, le Conseil européen est parvenu à un accord politique au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. L'enveloppe du cadre financier pluriannuel 2021-2027 a été revue à la baisse par rapport à la proposition de la Commission : son montant global s'établit à 1 074,3 milliards d'euros en prix 2018. Le Sénat s'était prononcé à deux reprises sur le CFP et la commission des affaires européennes avait jugé insatisfaisant l'accord de juillet concernant certaines dépenses, comme la recherche ou encore le fonds européen de défense.

L'enveloppe de l'instrument de relance a été maintenue à 750 milliards d'euros mais avec une part de prêts bien plus importante qu'initialement envisagé, puisqu'elle atteint désormais 360 milliards d'euros.

La grande nouveauté de cet instrument de relance réside dans son financement. La Commission sera en effet autorisée à emprunter sur les marchés financiers au nom de l'Union européenne, grâce à un relèvement ciblé et temporaire de 0,6 point de pourcentage du plafond des ressources propres de l'Union.

Depuis l'accord intervenu au Conseil européen, des négociations auxquelles vous avez pris part, Madame la Députée, ont été menées entre le Conseil, sous présidence allemande, et le Parlement européen. En effet, l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que le règlement sur le CFP doit être approuvé par le Parlement européen, avant d'être adopté à l'unanimité par le Conseil. Par ailleurs, en application de l'article 311 du traité, le Parlement européen est seulement consulté sur la décision relative aux ressources propres, qui devra être approuvée à l'unanimité par le Conseil puis par les États membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives. Cette décision sera donc soumise à l'examen du Parlement français.

Ces négociations sont habituelles mais lors des précédents CFP, le Parlement européen n'était pas réellement parvenu à faire bouger les lignes. Or, Madame la Députée, vous avez obtenu beaucoup plus : 16 milliards d'euros. Une enveloppe complémentaire de 15 milliards d'euros serait ainsi ajoutée à l'accord de juillet pour compléter certains programmes comme Horizon Europe, l'Union européenne pour la santé ou Erasmus +. Une plus grande flexibilité serait également prévue pour permettre à l'Union de répondre à des besoins imprévus, à hauteur d'un milliard d'euros. Vous pourrez nous préciser s'il s'agit de montants exprimés en prix 2018 ou en euros courants.

Madame la Députée, nous serions heureux que vous puissiez nous indiquer comment le Parlement européen a abordé ces négociations et que vous nous précisiez à la fois les rallonges obtenues et les modalités de leur financement. Il semble qu'il y ait une part de redéploiement de crédits mais aussi, surtout, une part importante correspondant à des recettes nouvelles. Je cède la parole à mon collègue Didier Marie pour qu'il puisse évoquer plus avant ce volet « ressources propres », dont vous avez été la négociatrice principale.

**M. Didier Marie.** – Le Président Rapin a remis en perspective les négociations sur le CFP et l'instrument de relance. Je souhaite, pour ma part, évoquer plus précisément l'enjeu des ressources propres. Ce sujet est crucial à la fois pour le Parlement européen, qui en a fait un cheval de bataille, et pour les Parlements nationaux, à double titre. D'abord parce qu'ils devront ratifier la décision sur les ressources propres. Ensuite parce que l'introduction ou non de nouvelles ressources propres aura un impact direct sur la participation des États membres au budget de l'Union.

Madame la Députée, le Sénat examinera demain en séance publique la contribution de la France au financement de l'Union européenne. Le prélèvement sur recettes devrait s'élever à 26,9 milliards d'euros en 2021, contre 23,4 milliards d'euros en 2020, selon la dernière évaluation gouvernementale. S'y ajouterait 1,6 milliard de droits de douane nets versés par la France, portant ainsi la contribution globale de la France à 28,5 milliards d'euros.

Ce montant est important et déjà en forte hausse en raison, pour partie, du départ du Royaume-Uni de l'Union. Toutefois, nous payons aussi l'incapacité à remettre en cause, à cette occasion, les rabais dont bénéficient cinq États membres. Ils ont même été majorés pour quatre d'entre eux.

28,5 milliards d'euros, c'est beaucoup, mais c'est encore inférieur au montant que pourrait devoir verser la France lorsque l'Union devra rembourser les fonds empruntés dans le cadre de l'instrument de relance, pour l'essentiel à partir de 2028. Le Sénat a souligné cet enjeu dans la résolution qu'il a adoptée au mois de juin, d'où l'importance de ce volet « ressources propres ». Madame la Députée, au nom du Parlement européen, vous êtes parvenue à trouver un accord avec le Conseil. Nous souhaiterions que vous puissiez nous en détailler le contenu et la portée.

Le contenu, tout d'abord, car au cours des négociations, nous avons vu apparaître de nouvelles idées de ressources propres, comme celle évoquée par la Commission européenne de « taxe sur les grandes entreprises », qui nous est apparue floue. Nous voyons également d'autres ressources revenir sur le devant de la scène alors que nous les pensions assez largement écartées, comme la nouvelle assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

La perspective de voir aboutir certains chantiers apparaît certaine. Je pense à la contribution sur les déchets plastiques, que le Conseil européen souhaitait voir introduite dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, mais aussi à la révision du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ou au mécanisme d'ajustement carbone, absolument nécessaire pour rétablir une certaine équité dans les échanges internationaux et prévenir le risque de fuite carbone.

La perspective de l'introduction d'une contribution sur le numérique est également évoquée. Ce point est important et vous pourrez peut-être nous dire comment vous avez abordé ce sujet lors des négociations et quels sont les rapports de forces.

En revanche, pour le reste, les perspectives apparaissent plus lointaines.

L'évolution des contributions nationales ne pourra pas être contenue sans l'introduction de nouvelles ressources propres. L'instrument de relance, financé par un emprunt au nom de l'Union, est à cet égard une incitation puissante à avancer en la matière. Cependant, le Sénat a appelé à maîtriser l'imposition globale pesant sur les ménages et les entreprises afin, d'une part, de ne pas dégrader la situation des citoyens de l'Union, d'autre part, de ne pas affaiblir le tissu économique européen.

Vous paraît-il réellement possible d'introduire les différentes ressources mentionnées dans la feuille de route ?

Je m'interroge ensuite sur la portée de l'accord que vous avez conclu avec la présidence allemande du Conseil.

La feuille de route pour l'introduction de nouvelles ressources propres est présentée comme juridiquement contraignante par le Parlement européen, mais comme indicative par le Conseil. Je souhaite donc que vous puissiez nous éclairer sur la portée juridique de cette feuille de route qui devrait être annexée à un accord interinstitutionnel.

Enfin, s'agissant plus particulièrement de l'augmentation de certains programmes du CFP que le Parlement européen a réussi à obtenir, nous avons compris que ces montants supplémentaires seraient en grande partie financés grâce au produit des amendes infligées au titre de la violation des règles de concurrence. Ce produit était jusqu'à présent reversé aux États membres. Est-ce bien le cas ? Pouvez-vous alors nous préciser comment ce montant a été évalué ? Correspond-il à une prévision moyenne au regard des amendes infligées ces dernières années ? Qu'advient-il du surplus éventuel des amendes ?

**Mme Valérie Hayer, députée européenne.** – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous remercie pour cette audition. Je suis fière de venir faire le point, devant votre assemblée, sur les avancées historiques obtenues. Oui, cette étape est historique pour la construction européenne. Permettez-moi de revenir en arrière. Nous traversons une crise de nature exceptionnelle ; le sommet européen de juillet, que la crise a appelé, était aussi de nature exceptionnelle. Les chefs d'États et de gouvernement ont négocié durant cinq jours et quatre nuits. Ce sommet est le plus long de l'histoire européenne. Deux jours après cet accord, les eurodéputés ont adopté une résolution politique qui estimait que le budget ordinaire, c'est-à-dire le CFP, n'était pas suffisant. Cette annonce a beaucoup surpris les ambassadeurs. Moi-même, en tant que députée européenne, j'ai été surprise d'avoir surpris.

Le Parlement européen, tout en saluant l'instrument de relance, a joué son rôle et jugé que des améliorations pouvaient être apportées au CFP 2021-2027. En sus de ces améliorations budgétaires, nous voulions des mécanismes efficaces pour la mise en œuvre de l'État de droit. Enfin, nous avons demandé de nouvelles ressources propres. En juillet, les commentateurs nous ont pris pour des inconscients. *In fine*, après deux ans de négociations intenses, qui se sont accélérées à la fin du mois d'août avec la Présidence allemande, nous avons obtenu un accord extrêmement satisfaisant. Il l'est notamment au regard de la position initiale du Conseil européen et des divisions qui le traversent. Ainsi, nous avons obtenu 16 milliards d'euros supplémentaires. Lors des négociations précédentes, en 2013, le Parlement européen n'avait pas obtenu d'argent frais et seulement 4 milliards en 2006.

Ces 16 milliards constituent donc une somme importante. Nous avons, par ailleurs, souhaité renforcer certains programmes que nous jugions déterminants pour la période actuelle. À ce titre, nous avons triplé le budget du programme « Union européenne pour la santé ».

Autre fait notable : nous avons obtenu un accord juridique sur les ressources propres. Notre accord propose un remboursement de l'emprunt qui repose sur la taxation des géants du numérique, celles des institutions financières qui spéculent, ou encore des entreprises extraeuropéennes qui polluent. À terme, ces mesures nous permettront de retrouver une véritable autonomie financière européenne ; par ricochet, la contribution des États membres et donc des citoyens européens serait moindre. Ces mesures favoriseront également des débats plus apaisés à l'occasion des discussions portant sur le budget et l'avenir européens. En somme, ces nouveaux dispositifs sont le signe d'une Europe qui s'assume, d'une Europe pour les Européens, et non uniquement pour les États et par les États. Ils prennent le contrepied de la tendance récente qui donnait à l'Europe les allures d'une organisation intergouvernementale classique, similaire à l'OTAN, incapable de s'affranchir des contraintes nationales.

Les cinq victoires du Parlement européen sont les suivantes : un mécanisme de garantie de l'État de droit effectif et solide, l'amélioration du rôle du Parlement européen sur le contrôle de l'affectation des recettes, des dépenses en faveur de la lutte contre le changement climatique s'élevant à hauteur de 30 % du budget – ce point avait été acté par les chefs d'État ou de gouvernement en juillet, nous l'avons préservé –, incluant la création d'une nouvelle cible pour la biodiversité à hauteur de 10 %, et une enveloppe complémentaire que vous avez évoquée, à hauteur de 16 milliards d'euros en prix 2018. Cette somme se répartit de la manière suivante : le budget pour la santé a triplé, le programme Horizon Europe sera enrichi de 4 milliards d'euros supplémentaires, le programme Erasmus bénéficiera de 2,2 milliards d'euros de plus. Par ailleurs sont prévus 1,5 milliard d'euros de plus pour la gestion des frontières extérieures, un milliard d'euros pour le Plan d'investissement pour l'Europe (*InvestEU*), un milliard d'euros pour l'aide au développement, 600 millions d'euros pour le secteur culturel, 800 millions d'euros pour le volet « droits et valeurs » ; enfin, l'aide humanitaire recevra 500 millions d'euros de plus.

Cet argent provient de cinq sources différentes. 15 de ces 16 milliards d'euros correspondent à de l'argent frais, initialement destiné à revenir aux États membres mais qui restera au budget de l'Union européenne. Ils serviront à renforcer les programmes cités jusqu'en 2027. Les 16 milliards se décomposent comme suit : 11 milliards correspondent au produit des amendes de la concurrence, un milliard vient des titres de recyclage de crédits

provenant d'une facilité d'investissement à destination des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique, 2,5 milliards correspondent à des marges dès à présent mobilisées, et 500 millions sont reçus au titre de la réutilisation de l'argent désengagé pour des projets de recherche. Enfin, il faut compter un milliard d'euros au titre de l'instrument de flexibilité.

Je souhaite apporter quelques précisions sur les recettes issues des amendes de la concurrence. Elles sont par définition difficiles à maîtriser et volatiles. Ces recettes s'élèvent à 300 millions d'euros pour les deux premiers trimestres de l'année 2020. Ce montant a grimpé jusqu'à 6 milliards d'euros l'année où Google a été sanctionné. Toutefois, en moyenne, depuis 2014, les recettes de la concurrence sont de l'ordre de 2 milliards d'euros par an. Le mécanisme de renforcement des programmes se base sur ces chiffres puisque *in fine*, ils seront renforcés à hauteur de 11 milliards d'euros pour les six prochaines années, soit un peu moins de 2 milliards d'euros par an, montant équivalent aux amendes de l'année N-1.

Ce mécanisme est doté d'un plafond et d'un plancher. Ces deux dispositifs sont destinés à réduire l'aléa moral, c'est-à-dire l'idée selon laquelle la Commission imposerait des sanctions afin de financer des programmes. Ils se veulent également sécurisants. Ils permettent d'assurer le renforcement effectif des programmes puisque le plancher est à 1,5 milliard d'euros, et le plafond à 2 milliards. Concrètement, si en 2022 par exemple, les recettes provenant des amendes s'élèvent à 1,7 milliard d'euros, le budget de l'Union européenne sera rehaussé du même montant. En revanche, si les recettes sont inférieures à 1,5 milliard d'euros, le différentiel devra être assumé par les États membres. Si, dans le cas contraire, les recettes excèdent le plafond, alors le différentiel servira à diminuer les contributions des États membres. Ce dispositif s'est imposé rapidement lors des négociations. Les recettes de ces amendes étant le fruit d'une politique européenne, les reverser aux États membres constituait une anomalie.

Les députés européens ont négocié un accord interinstitutionnel juridiquement contraignant avec un calendrier de mise en œuvre et d'introduction de nouvelles ressources propres. Ce calendrier contient des dates de propositions, des dates de délibération et des dates de mise en œuvre.

Les ressources pérennes sont la contribution sur les déchets plastiques non recyclés en 2021, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effets de serre et la taxe sur les géants du numérique d'ici à 2023. Par ailleurs, un texte sur les transactions financières sera introduit au plus tard en 2026. À ce sujet, la Commission européenne a consenti à laisser les travaux engagés dans le cadre de la coopération renforcée se poursuivre. Si fin 2022, les dix États membres qui travaillent sur ce sujet parviennent à un accord, la Commission fera une proposition pour transformer ces recettes en une nouvelle ressource propre. En l'absence d'accord entre ces États membres, la Commission européenne fera une proposition en 2024, en vue d'une introduction en 2026.

Par ailleurs, l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés a été remise sur le métier par le Parlement européen. Je pense que malgré les difficultés liées à ce sujet, nous devons avancer sur l'harmonisation de cet impôt. La Commission fera preuve d'inventivité afin de proposer une telle assiette commune consolidée ou une autre ressource propre.

Concernant la contribution des géants du numérique, après un échec des négociations à l'OCDE, la Commission européenne a confirmé sa volonté de mettre cette taxe à l'agenda. Je me suis particulièrement mobilisée pour convaincre la Commission d'accélérer la mise en place de ces dispositions. Les géants du numérique sont les grands gagnants de la crise, il paraît donc inacceptable qu'ils paient en moyenne deux fois moins d'impôts qu'une entreprise traditionnelle ; ils doivent payer leur juste part. Si toutes les institutions européennes sont mobilisées sur ce sujet, certains États y sont toutefois réticents (notamment l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas). Il reste que l'opinion publique est très favorable à l'instauration de cette taxe. De plus, les États réticents ont signé l'accord de juillet aux termes duquel un engagement politique a été pris en vue de l'introduction d'une telle mesure pour l'horizon 2023. L'engagement politique a été pris, et nous avons procédé au nécessaire pour lui donner une assise juridique.

L'accord et le calendrier sont juridiquement contraignants. Le Conseil peut dire qu'ils sont indicatifs. Le Parlement européen soutient le contraire. En dernier ressort, il reviendra aux parlements nationaux de ratifier la décision sur les ressources propres. Aucun État membre ne peut s'engager sur l'adoption du texte relatif aux ressources propres par son Parlement. Néanmoins, si les États membres ne sont pas soumis à une obligation de résultat, ils ont une obligation juridique de moyens. En découle ce calendrier serré qui inclut des dates de propositions par la Commission et des dates de vote au Conseil. Elles ont fait l'objet de discussions très vives avec la Présidence allemande. Si le Conseil ou la Commission ne respectaient pas ces dates, l'introduction par le Parlement d'une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne est envisageable. Par le passé, la Cour a déjà donné raison à la Commission qui l'avait saisie pour s'opposer à une décision du Conseil non conforme à un accord interinstitutionnel.

Concernant le contexte politique, vous l'avez rappelé à juste titre, M. le Président, lundi, les ambassadeurs hongrois et polonais ont annoncé qu'ils refusaient de passer par la procédure écrite pour l'adoption de la décision sur les ressources propres. Ils envoient ainsi un signal, qui peut en effet être interprété comme un veto. Le texte n'a toutefois pas été rejeté en tant que tel. Ces réserves sont préoccupantes, mais je veux vous rassurer et affirmer que l'instrument de relance et le CFP sont toujours d'actualité. Au demeurant, la Slovaquie s'est jointe à la menace de blocage de la Pologne et de la Hongrie. Ces États estiment que le mécanisme qui permet à l'Union européenne de cesser de financer les États qui ne respectent pas l'État de droit est inadapté. Il revient aux chefs d'État ou de gouvernement de trouver une solution diplomatique. Je me veux pour ma part confiante et rassurante.

Au-delà de ces crispations politiques, en cas d'impasse, il est possible, d'un point de vue juridique, de prolonger les programmes et de lancer l'instrument de relance en 2021 sur la base de l'année 2020. Il y a un an, le nouveau Parlement européen adoptait une position sur le cadre financier pluriannuel et les ressources propres, une position conforme à la précédente législature du Parlement. Il soulignait, au même moment, la nécessité pour la Commission de prévoir un plan de contingence en cas d'absence d'accord, afin d'éviter un « *shutdown* » à l'américaine. Or, la Commission ne l'a pas préparé. Elle va peut-être devoir le faire maintenant et certains s'y emploient de manière très sérieuse. Il faut anticiper une crise éventuelle. Je réitère ma confiance aux chefs d'États ou de gouvernement pour trouver un accord sur ce sujet.

Les Parlements nationaux auront un rôle majeur à jouer au moment de la ratification des textes relatifs aux ressources propres. Vous saurez faire preuve de responsabilité. Plus de 40 milliards d'euros au titre du plan de relance français seront financés grâce à l'action de l'Union européenne. C'est inédit. Ce moment est majeur pour la construction européenne. Les mesures relatives aux ressources propres sont, de mon point de vue, structurantes. Elles constituent un changement de paradigme et dessinent une voie pour sortir de l'Europe intergouvernementale.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci Madame la Députée. Je salue la présence de Jean-Marie Mizzon, notre collègue de la commission des finances, rapporteur spécial concernant la participation de la France au budget de l'Union européenne. Je vous demanderai de poser des questions précises afin que Mme la Députée puisse y répondre.

**Mme Marta de Cidrac.** – Madame la Députée, bienvenue parmi nous. Je serai très brève. Mes questions s'inscrivent dans la continuité de celles de mon collègue Didier Marie, car j'ai quelques insatisfactions. Je souhaite avoir davantage d'informations sur deux points identifiés comme de nouvelles ressources propres, la taxe carbone et la contribution sur les déchets plastiques non recyclés. Premièrement, comment avez-vous calibré la taxe carbone afin qu'elle soit suffisamment ambitieuse eu égard aux difficultés politiques, juridiques et techniques qu'elle pose ? Deuxièmement, s'il est vrai que les déchets plastiques constituent une nouvelle ressource, elle s'ajoutera aux prélèvements effectués chaque année sur le revenu national brut (RNB) des États membres. À combien s'élève-t-elle et de quel ordre est la contribution française ? Avez-vous un ordre de comparaison entre la France et les autres États membres ? Enfin, dernière question, en tant que négociatrice, de quels leviers disposez-vous pour mener à bien votre mission ?

**M. Alain Cadec.** – Madame la Députée, je vous remercie. Je n'aurai pas de question, mais une remarque. J'ai passé dix ans au Parlement européen et je vous trouve très optimiste. À vous entendre, le Parlement aurait révolutionné le cadre financier pluriannuel. J'en doute, pardonnez-moi. Le Parlement tente d'introduire les ressources propres depuis longtemps. Notre collègue Alain Lamassoure a porté ce projet durant plusieurs années sans succès. Je vous félicite d'y être arrivée. J'espère que ce mécanisme de ressources propres se mettra en place, mais encore une fois, je ne partage pas votre optimisme. Je le partage encore moins lorsque je lis dans *Le Figaro* que la Commission européenne craint que certaines mesures économiques adoptées par la France posent un problème de soutenabilité de la dette à moyen terme. Ces arguments dépassent le cadre du budget financier pluriannuel et concernent plutôt l'instrument de relance ; il n'en demeure pas moins qu'ils tempèrent mon optimisme.

**M. André Gattolin.** – Merci Monsieur le Président, Madame la Députée. Trouver des ressources propres me paraît inévitable, la question est plutôt de savoir lesquelles. Prenons l'exemple de la taxe sur les géants du numérique. Aux États-Unis, depuis la réforme fiscale de décembre 2017, les GAFA sont très imposés. Ils bénéficiaient auparavant, sous l'ère de Bill Clinton puis de celle de Barack Obama, d'une mansuétude, avec des contreparties liées à la sécurité nationale et à la circulation des données en lien avec les services de renseignements américains. À présent, ces géants du numérique paient beaucoup d'impôts. Les négociations avec les États-Unis seront un défi. L'administration Biden, que je connais bien, ne me laisse pas optimiste à cet égard.

Les États-Unis ne se disaient pas opposés aux taxes sur les géants du numérique dans le cadre des négociations de l'OCDE, mais déclaraient qu'ils s'intéresseraient à leur tour aux pratiques de certains grands groupes étrangers, notamment dans le secteur du luxe, qui rapatrient dans des paradis fiscaux les bénéfices réalisés dans certains pays. Ils visaient la France. En somme, tant que la question de la déterritorialisation et de l'optimisation fiscale pour l'ensemble des grands secteurs ne sera pas débattue, nous serons condamnés à bénéficier d'une taxe minimale sur les GAFA, de l'ordre de 1 % par rapport aux 30 % dont bénéficient les États-Unis. Je pense qu'une véritable réflexion de fond doit être menée sur la position américaine. Je vous remercie.

**M. Victorin Lurel.** – Mon intervention sera brève, Monsieur le Président. Je vous remercie, Madame la Députée, pour les informations que vous avez portées à notre connaissance. Je partage l'avis de mon collègue Alain Cadec quant à votre optimisme. Je pense qu'il convient de rester réaliste. Beaucoup de formules ont été mises sur table afin de trouver de nouvelles ressources propres. Tôt ou tard, une réponse politique viendra. Actuellement, un blocage existe, en raison de la position de la Hongrie, de la Pologne et de la Slovaquie. J'ai ouï dire que la Présidente allemande du Conseil, Angela Merkel, a des réticences quant au principe de conditionnalité de respect de l'État de droit pour l'accès aux fonds européens et que le Parlement européen n'aurait pas les moyens de convaincre le Conseil. Pourriez-vous nous préciser les moyens dont vous disposez pour faire pression sur le Conseil ?

**Mme Valérie Hayer.** – Merci. Je répondrai tout d'abord sur le calibrage des différentes ressources et sur les leviers qui sont à notre disposition en cas de blocage par un État membre. Jusque-là, les négociations portaient sur les principes, s'agissant des dates et du type de ressources propres. Les modalités n'ont pas encore été négociées. Dès à présent, les commissions sectorielles au Parlement européen s'organisent pour influencer les propositions qu'émettra la Commission au premier semestre 2021. Les propositions de la Commission concerneront la taxe sur les géants du numérique, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, ainsi que le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Le Parlement européen sera actif pour donner des orientations.

Concernant le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, il est certes complexe et sera probablement lié au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Selon les estimations, ce mécanisme rapporterait entre 8 et 14 milliards d'euros par an.

Par ailleurs, nous escomptons 5,8 milliards d'euros de recettes par an de la taxe sur le plastique, à l'échelle des 27 États membres. Précisons que ce mécanisme a une visée incitative et que ses recettes sont appelées à diminuer dans le temps. Les États membres doivent mettre en place davantage de mesures afin de mieux recycler les emballages plastiques. La contribution de la France s'élèverait à un milliard d'euros. Il faut s'attendre à ce que cette contribution diminue car la France est bonne élève en matière de recyclage. Les États devraient verser 80 centimes par tonne d'emballages plastiques non recyclés. Un mécanisme de correction viendrait s'ajouter pour les États membres dont le revenu national brut est le moins élevé. Je pourrai vous transmettre des tableaux relatifs à ce sujet.

À propos des leviers qui existent au cas où un État membre bloquerait, nous savons que cette situation peut se produire. Les chefs d'État ou de gouvernement ont consenti

à un accord politique au terme duquel ils se sont engagés à rembourser l'emprunt, en l'occurrence 390 milliards d'euros, par de nouvelles ressources propres. Nous avons voulu transformer cet engagement politique en un accord juridiquement contraignant afin de dissuader les États membres de revenir en arrière, de le remettre en cause *a posteriori*. L'emprunt doit *in fine* être remboursé par des ressources propres ; les États se trouvent dans l'obligation d'en trouver. Même si un État fait preuve de mauvaise volonté vis-à-vis des mécanismes proposés, comme la taxe sur les géants du numérique ou sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, il sera tout de même dans l'obligation de déployer des ressources propres afin de rembourser l'emprunt. Il revient aux États membres de trouver un accord sur les ressources propres, aussi bien sur leurs modalités que sur leurs montants. Afin de couvrir l'emprunt, le montant des ressources propres devra s'élever, pour les années 2021-2027, à 12,9 milliards d'euros. Ce chiffre correspond au montant à payer au titre des intérêts. Par la suite, à partir de 2028, il incombera aux États de rembourser 15 à 20 milliards d'euros par an avec des ressources propres. Cet emprunt ne saurait être remboursé par une augmentation des contributions nationales, donc par l'augmentation des impôts des citoyens européens. Nous refusons également que le remboursement s'opère à travers des coupes budgétaires sur les programmes.

Monsieur Cadec, je suis en effet optimiste. Pardonnez-moi de l'être, mais je souhaite le rester. Le Parlement européen a obtenu 16 milliards d'euros lors de ces négociations. En 2013, il avait obtenu zéro milliard d'argent frais, malgré des avancées telles que la révision à mi-parcours, les flexibilités, etc. En 2006, 4 milliards d'euros lui ont été accordés. Cette année, ce sont 16 milliards d'euros qui ont été obtenus pour compléter le cadre financier pluriannuel et cela s'accompagne d'avancées notables en matière de ressources propres. Permettez-moi d'être optimiste. Certes, nous devons rester vigilants, attentifs et veiller scrupuleusement au respect de ces engagements. Au-delà des victoires du Parlement européen, ces négociations traduisent une mutation des rapports de force institutionnels. Je suis en début de mandat et je veux croire que les lignes peuvent encore bouger.

Monsieur Gattolin, nous pourrions discuter plus longuement des questions d'optimisation fiscale. Les discussions à propos de la taxe sur les géants du numérique à l'OCDE se sont soldées par un échec. Je fais partie de ceux qui pensent qu'à l'avenir, si nous voulons des négociations plus fructueuses à l'échelle de l'OCDE, il conviendra, au préalable, d'adopter une position européenne claire. Les avancées liées aux négociations sur les ressources propres permettront à l'Europe de progresser sur ce sujet de façon générale.

Monsieur Lurel, les négociations avec le Parlement européen portant sur le mécanisme garantissant l'État de droit sont terminées. Historiquement, l'Allemagne est par nature favorable à la mise en place de dispositifs permettant de s'assurer que les fonds européens sont utilisés à bon escient, et qu'ils ne finissent pas dans la poche d'autocrates. Le Parlement européen n'entend pas rouvrir les négociations sur le mécanisme garantissant l'État de droit. Il est à présent discuté au sein du Conseil. Tous les États membres en faveur de ce mécanisme devront sans doute discuter de manière bilatérale avec les États récalcitrants que sont la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie, afin de trouver un terrain d'entente. La balle est dans le camp du Conseil. En tout état de cause, Angela Merkel et les États dits « frugaux » sont attachés au mécanisme garantissant l'État de droit, qu'ils souhaitaient ambitieux. Par ailleurs, souvent, le Conseil n'est pas uni et un certain nombre d'États membres comptent donc sur le Parlement pour faire bouger les lignes. Le Parlement européen peut ainsi être

considéré comme l'allié de certains États membres. Ces États, qui n'ont pas réussi à imposer leur position en juillet, ont pu compter sur les positions ambitieuses du Parlement européen concernant l'État de droit, les ressources propres et le renforcement de certains programmes.

**M. Pascal Allizard.** – Madame la Députée, je vous remercie. Vous avez ouvert vos propos en évoquant une Europe œuvrant pour les Européens, et non plus pour les États ni par les États. Ces termes m'interpellent puisque nous parlons tout de même de sujets budgétaires. Vous concluez vos propos en affirmant que les États ont l'obligation de s'entendre, autrement ils devront payer. Ma question est simple : n'utiliserez-vous pas la mécanique budgétaire, cet instrument de relance lié à la crise, afin d'instiller une Europe fédérale dont personne ne veut ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Merci, Monsieur le Président, merci Madame la Députée pour la clarté de vos propos. J'aimerais vous interroger sur les 11 milliards, la somme la plus importante parmi les crédits évoqués. Sénèque dit qu'il ne faut pas punir pour punir, mais pour guérir. Le Parlement européen ne partage pas ces vues dans la mesure où la plupart de ces crédits proviennent d'amendes ; il ne semble pas croire que la punition est vertueuse, mais estime qu'elle sera éternellement source de financement. Vouloir inscrire une politique pérenne sur ce fondement me heurte puisque l'Union européenne est exemplaire, et doit l'être. Sa manière de voir diverge toutefois en matière de déchets. La punition vise ici à réduire les déchets progressivement, et ne se veut pas la source de recettes pérennes. J'ai le sentiment que des logiques différentes président aux politiques conduites par le Parlement européen.

**M. Didier Marie.** – Pour ma part, je voudrais saluer votre enthousiasme, duquel découle votre optimisme, et vous faire partager une inquiétude dans le même temps. Elle porte sur les futures relations bilatérales qui s'instaureront entre un certain nombre d'États membres, parmi lesquels la France et l'Allemagne, avec la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie. Ces derniers n'auront pas la même attitude dans le cadre de relations bilatérales. Car si la Pologne a besoin de l'instrument de relance, ce qui est aussi le cas de la Slovaquie mais dans des proportions moindres, la Hongrie, en revanche, n'est éligible qu'à six milliards d'euros. En outre, nous connaissons tous les ressorts qui amènent M. Orbán et sa majorité à refuser la conditionnalité au titre du respect de l'État de droit. Tant que la Hongrie refusera de participer au Parquet européen, les pratiques qui sont à l'œuvre dans ce pays perdureront. Elle continuera à favoriser l'opacité, qui est à l'origine de plusieurs formes de corruption. Ma question est simple et directe : comment pensez-vous que l'on puisse faire plier M. Orbán sur ce sujet ?

**Mme Valérie Hayer.** – Vous posez une question difficile. Je vais commencer par répondre à celle sur la double logique contradictoire que vous pensez déceler dans les demandes du Parlement européen. Historiquement, le Parlement européen milite pour que le produit des amendes de la concurrence, comme d'ailleurs l'ensemble des produits des sanctions, reste inscrit au budget européen. Il s'agit d'une demande de longue date au même titre que la fin des rabais. Indépendamment de ces positions, nous avons tous eu conscience, dans le cadre de ces négociations, que le recours au produit des amendes est temporaire. La Présidence allemande l'a d'ailleurs exprimé de manière très claire lors des négociations. Le Conseil, en effet, ne souhaite pas que cette modalité soit gravée dans le marbre. Vous noterez aussi que le produit des amendes ne sera pas inscrit au budget en 2021, il le sera pour les années 2022-2027.

Les programmes devaient être renforcés, nous avons cherché les moyens de le faire. Nous avons fait preuve d'inventivité et de créativité. Le recours au produit des amendes de la concurrence était à notre portée, et permettra de renforcer utilement les programmes Horizon Europe, Santé et Erasmus. Nous avons eu recours à ce mécanisme, entre autres, afin de renforcer ponctuellement les crédits dans ce cadre financier pluriannuel. La première vocation des ressources propres n'est pas de récupérer de l'argent, mais surtout de créer du lien entre les politiques publiques européennes et le budget européen. Bien sûr, la contribution sur les déchets plastiques, qui sera de 5,8 milliards pour 2021, a vocation à diminuer, ce dont nous pouvons nous réjouir. Cette diminution crée du lien ; elle donne du sens et de la valeur ajoutée à nos politiques publiques européennes. N'y voyez pas de schizophrénie de la part du Parlement européen, ce sont des réponses techniques, juridiques à des besoins, en l'occurrence le renforcement des programmes. Ces réponses se doublent d'une vision à long terme de mise en œuvre de politiques publiques européennes par des ressources propres. Ces dernières sont destinées à accompagner des politiques publiques européennes telles que la transition écologique.

M. Allizard, à titre personnel, je suis favorable à une Europe fédérale. Je vous le dis sans ambiguïté et sans difficulté. Pour autant, ce qui m'intéresse aujourd'hui n'est pas de construire une Europe fédérale, mais de façonner une Europe qui fonctionne et qui protège les Européens. Face à la crise, la meilleure réponse a été européenne. Je n'ai, par conséquent, aucune difficulté à dire que je soutiens l'instrument de relance européen. Avant celui-ci, je soutenais déjà l'instauration de nouvelles ressources propres parce que je pense que c'est le sens de l'Histoire.

Si nous voulons une Europe à la hauteur des défis du XXI<sup>e</sup> siècle, nous devons développer de nouvelles ressources propres. Ce plan de relance européen, destiné à enrayer la crise, donne un argument supplémentaire au Parlement européen pour ce faire. J'insiste de nouveau sur un point : notre objectif n'est pas de retirer une part de souveraineté fiscale aux États membres. Vous êtes parlementaires, il vous reviendra demain de ratifier, ou non, une décision sur les ressources propres. Le dernier mot vous appartiendra, et ce pour toutes les questions fiscales et budgétaires.

Enfin, M. Marie, je ne sais pas moi-même ce qui fera plier M. Orbán. Les coups de téléphone et les interactions bilatérales avec plusieurs États membres doivent se multiplier, car la crise politique doit être évitée. La Pologne a besoin des crédits du Fonds de cohésion, de même que la Hongrie. Par ailleurs, il existe une solution juridique si demain, la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie décidaient de bloquer l'adoption de l'instrument de relance et du CFP. Aux termes de cette solution, ce dernier ne serait pas mis en œuvre dans le cadre négocié, mais les programmes s'appliqueraient quand même en 2021. Le mécanisme de garantie de l'État de droit s'appliquera inéluctablement. En cas de blocage, ces trois pays s'exposeraient à des coupes, au cas où ils ne respecteraient pas l'État de droit.

En ce qui concerne la solution politique, je laisse les chefs d'État ou de gouvernement avancer en la matière. Enfin, en cas de blocage réel, et bien que ce ne soit pas ma solution privilégiée, l'instrument de relance pourrait être mis en œuvre dans le cadre de la coopération renforcée. Cette possibilité existe. La Pologne, la Hongrie et la Slovaquie refuseront-elles toujours d'en être, le cas échéant ? Nous en reparlerons.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie.

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



**Jeudi 19 novembre 2020**

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

**Justice et affaires intérieures**

**Relations de l'Union européenne avec la Hongrie : rapport d'information de MM. Jean Bizet, André Gattolin et Jean-Yves Leconte**

**M. Jean-François Rapin, président** – Mes chers collègues, nous débutons notre réunion par l'examen du rapport d'information que nous présentent nos collègues Jean Bizet, André Gattolin et Jean-Yves Leconte, au retour de Hongrie, où ils ont effectué un déplacement au nom de la commission, du 20 au 23 septembre derniers.

L'ordre du jour trouve un écho particulier dans l'actualité puisque les projecteurs sont braqués depuis le début de la semaine sur la Hongrie, la Pologne, ainsi que la Slovénie depuis hier après-midi, qui menacent de bloquer l'adoption du cadre financier pluriannuel 2021-2027 (CFP) et du plan de relance européen. Nous l'avons rappelé hier lors de notre échange avec la députée européenne Valérie Hayer : l'unanimité est requise au Conseil pour l'adoption du CFP et du plan de relance ; or ce paquet prévoit un nouveau dispositif de conditionnalité entre le versement des fonds et le respect de l'État de droit. Mardi, lors de la réunion des ministres des affaires européennes, la Hongrie et la Pologne se sont opposées au mécanisme de conditionnalité, face aux autres États membres qui en appelaient à l'esprit de responsabilité, à l'heure où les citoyens ne pourraient pas comprendre que l'Europe tarde à soutenir la relance. La Pologne a précisé que ce n'est pas le mécanisme de l'État de droit qui lui pose problème, mais le manque de garanties légales quant à sa mise en œuvre : elle laisse donc la porte entrouverte à la négociation. La Hongrie, pour sa part, a semblé totalement fermée sur le sujet : elle se victimise et blâme un dispositif qu'elle juge « idéologique » et qui ouvrirait, selon elle, la voie à des procédures « arbitraires » permettant de sanctionner un pays sans raison valable. Dans cette défense des valeurs démocratiques, la Hongrie dit se tenir « auprès des peuples d'Europe », ce qui renverse l'argument des autres États membres qui veulent débloquer la situation précisément pour répondre aux attentes de ces peuples... Le Premier ministre hongrois aurait même comparé l'Union européenne à l'Union soviétique, ce qui a valu un recadrage de la Présidence allemande du Conseil. Il est à noter que, depuis, le Premier ministre slovène a apporté son soutien à la Pologne et à la Hongrie, considérant que « seule une instance judiciaire indépendante peut dire ce qu'est l'État de droit, pas une majorité politique ». Cela promet des discussions difficiles au sommet européen qui se réunit aujourd'hui, officiellement pour parler lutte contre la pandémie.

Dans ce contexte de raidissement du côté de Budapest, nous sommes donc particulièrement intéressés d'entendre nos rapporteurs nous dire ce qu'ils ont vu et entendu là-bas, en septembre, et comment ils envisagent la relation entre la Hongrie et l'Union européenne.

**M. Jean Bizet, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, ce rapport d'information arrive à point nommé puisque la Hongrie se trouve malheureusement sous les feux de l'actualité. Comme l'Europe se construit en marchant, il faudra bien que sur les problématiques budgétaires, nous puissions un jour inventer une forme de coopération renforcée ou de projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) pour éviter qu'un petit nombre de pays ne bloque les autres, par exemple sur une problématique économique et sanitaire, comme c'est le cas actuellement.

Avec André Gattolin et Jean-Yves Leconte, nous avons donc effectué un déplacement en Hongrie, du 20 au 23 septembre derniers. Notre commission s'intéresse en effet de longue date à la situation dans ce pays. Elle avait notamment adopté un rapport sur la Hongrie en février 2014 ; elle auditionne aussi régulièrement son ambassadeur à Paris, M. Georges Károlyi.

Notre déplacement s'est déroulé dans un contexte nouveau. Certes, la Hongrie vit le troisième mandat de Viktor Orbán depuis 2010, et le Fidesz détient toujours la majorité des deux tiers au parlement monocaméral. Cependant, l'opposition a remporté les élections municipales de l'automne 2019, en particulier dans les principales villes, dont Budapest. Une nouvelle séquence politique est donc peut-être en train de s'ouvrir. Par ailleurs, je rappelle que la Hongrie fait l'objet, depuis septembre 2018, à l'initiative du Parlement européen, d'une procédure dite « de l'article 7 » du traité sur l'Union européenne, pour risque d'atteinte aux valeurs européennes, parmi lesquelles figure l'État de droit. Enfin, la Hongrie est confrontée, comme tant d'autres en Europe, à la pandémie de Covid-19, mais dans des proportions moindres. Nous avons donc voulu observer comment les autorités géraient cette crise sanitaire et quelles en étaient ses conséquences.

À Budapest, nous avons bénéficié d'entretiens de haut niveau, avec des ministres et des parlementaires de la majorité et de l'opposition, ainsi qu'avec des représentants de la société civile.

La relation complexe entre la Hongrie et l'Europe est ancienne. L'histoire de la Hongrie est indéniablement douloureuse. Le traité de Trianon de 1920, en particulier, reste perçu de façon unanime comme un traumatisme. Il est vrai qu'il s'est traduit par la perte de 60 % de la population et de près des deux tiers du territoire, notamment la Transylvanie au profit de la Roumanie. Les Hongrois conservent de fortes attaches avec les territoires « perdus ». D'importantes minorités hongroises, environ deux millions de personnes, alors que la Hongrie compte moins de dix millions d'habitants, vivent aujourd'hui dans plusieurs pays frontaliers, au risque d'irritations bilatérales. La période du régime communiste, et les événements dramatiques de 1956, sont encore également dans tous les esprits.

Nos échanges avec des responsables hongrois ont permis de prendre la mesure de ce passé traumatique. Plusieurs d'entre eux ont en effet déploré la méconnaissance de l'histoire de l'Europe centrale et de leur pays. Nous avons relevé de l'amertume dans de nombreux propos sur l'absence supposée de solidarité de l'Europe et un sentiment d'abandon par les Occidentaux. Un jeune ministre nous a même dit – à notre grand étonnement ! – que « la Hongrie ne doit rien à l'Union européenne », et que ses spécificités ne sont pas suffisamment prises en compte. Ces propos nous ont choqués. Les dirigeants hongrois réfutent les critiques en nationalisme, mais se considèrent comme patriotes et se reconnaissent dans le concept d'Europe des nations.

Malgré tout, la Hongrie apparaît indéniablement attachée à l'Union européenne, à laquelle elle a adhéré le 1<sup>er</sup> mai 2004. Les dirigeants hongrois que nous avons rencontrés ont tous affirmé que l'avenir de leur pays se trouvait au sein de l'Union et qu'aucune autre voie alternative n'était envisageable. Par ailleurs, selon les derniers sondages *Eurobaromètre*, l'opinion publique hongroise est très favorable à la construction européenne, et le sentiment d'être Européen est sensiblement plus élevé en Hongrie qu'en moyenne dans l'Union européenne. Le gouvernement hongrois doit donc en tenir compte.

Ce pays tire objectivement avantage de sa participation aux grandes politiques européennes, à commencer par la politique de cohésion. Avec 25 milliards d'euros sur la période 2014-2020, la Hongrie est l'un des principaux bénéficiaires des fonds structurels.

Il existe d'ailleurs des convergences entre les positions hongroises et celles de la France sur plusieurs dossiers : la nécessité de parvenir à un accord rapide sur le CFP 2021-2027 et le plan de relance, la politique agricole commune, le climat, l'Europe de la défense, le Brexit ou encore la conférence sur l'avenir de l'Europe.

Naturellement – cela ne me paraît pas dérangeant en soi –, la Hongrie a forgé des positions qui lui sont propres sur certains sujets, par exemple l'élargissement de l'Union européenne aux Balkans occidentaux, dont elle est un fervent partisan, la directive relative aux travailleurs détachés, dont la révision a, selon elle, porté atteinte à la compétitivité des pays d'Europe centrale, ou encore la concertation informelle au sein du groupe de Visegrad.

Néanmoins, la Hongrie adopte aussi des positions qui la marginalisent par rapport au reste de l'Union. Nous avons noté, sur le plan symbolique, que les drapeaux européens étaient quasi absents de Budapest... Les responsables hongrois que nous avons rencontrés se sont montrés critiques des évolutions de l'Union européenne depuis 2004 et ont dit ne plus vraiment la reconnaître, par exemple en matière de mœurs ou de respect des souverainetés nationales. Ce fort attachement à la souveraineté nationale conduit fréquemment la Hongrie à privilégier ses intérêts nationaux dans la recherche de marchés et donc à ne pas nécessairement donner la priorité à l'Europe. Nous avons aussi été informés de ce que certains secteurs de l'économie seraient « magyarisés ».

En matière de relations extérieures, la Hongrie adopte parfois des positions éloignées des positions européennes. Elle développe ainsi sa politique dite d' « ouverture à l'Est » et affiche une certaine proximité avec la Russie, notamment en matière énergétique, et avec la Chine, y compris pour la gestion de la crise sanitaire. Elle ne cache pas non plus son indulgence pour la Turquie.

La Hongrie est aussi fermement opposée à toute conditionnalité liant les financements européens au respect de l'État de droit dans le cadre des négociations sur le CFP 2021-2027. D'ailleurs, ce dernier sujet est, vous le savez, le principal point d'achoppement entre la Hongrie et l'Union européenne.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, le respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme en Hongrie suscite des inquiétudes depuis plusieurs années. Les critiques formulées émanent tant des organisations paneuropéennes que des institutions de l'Union européenne.

Dès 2013, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) avait demandé l'ouverture d'une procédure de suivi au titre de la Hongrie. Elle y avait finalement renoncé, mais avait déploré des révisions constitutionnelles successives, justifiées par des intérêts politiques partisans et visant à établir un contrôle politique sur la plupart des institutions. La Commission de Venise considérait ces révisions comme éloignées des normes en vigueur. Il en résulte de fait un affaiblissement du système d'équilibre des pouvoirs. Quatre ans plus tard, l'APCE dressait un constat similaire et pointait plus particulièrement les nombreuses discriminations dont sont victimes les Roms.

Par ailleurs, la mission d'observation des élections législatives de 2018, menée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), avait mis en évidence de sérieuses difficultés dans le processus électoral : une rhétorique intimidante et xénophobe, un financement opaque de la campagne, un accès à l'information restreint, un chevauchement généralisé entre les ressources de l'État et celles du parti au pouvoir, etc.

On constate un risque de violation de l'État de droit dénoncé par le Parlement européen, mais non encore reconnu au Conseil. Le 12 septembre 2018, pour la première fois, le Parlement européen, s'appuyant sur un rapport de Judith Sargentini, a adopté une résolution invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Je rappelle que la Pologne fait l'objet de la même procédure depuis décembre 2017, mais à l'initiative de la Commission.

La résolution du Parlement européen mentionne des « préoccupations » portant sur douze éléments : le fonctionnement du système constitutionnel et électoral ; l'indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges ; la corruption et les conflits d'intérêts ; la protection des données et de la vie privée ; la liberté d'expression ; la liberté académique ; la liberté de religion ; la liberté d'association ; le droit à l'égalité de traitement ; les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les Roms et les Juifs, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses ; les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ; les droits économiques et sociaux.

À ce stade, le Conseil n'a pas procédé à un tel constat, se limitant à auditionner des ministres hongrois.

Il n'en demeure pas moins que le premier rapport annuel sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne, publié par la Commission le 30 septembre dernier, confirme, dans le chapitre consacré à la Hongrie, plusieurs constats dressés par le Parlement européen.

Parmi les différents problèmes soulevés par les institutions européennes, trois apparaissent plus conséquents : la place de la société civile et de la liberté d'association, le pluralisme des médias et l'indépendance du système judiciaire. Ces questions sont suivies de près par la Commission qui a activé la procédure en manquement, celle-ci pouvant être dirigée contre un État membre ayant manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union.

Nous constatons enfin des atteintes au droit de l'Union pointées par la Commission européenne. La démarche de la Commission est à chaque fois identique : compte

tenu des blocages inhérents à la procédure de l'article 7, elle engage une procédure d'infraction, qui comporte une phase de dialogue puis une phase contentieuse devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect de certaines dispositions des traités et, le cas échéant, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Certes, ce n'est pas tant l'atteinte à l'État de droit en tant que telle qui est alors sanctionnée que le non-respect de dispositions relatives, par exemple, au bon fonctionnement du marché intérieur. Mais la procédure gagne en efficacité, puisque l'arrêt de la CJUE est exécutoire dans les États membres condamnés.

La Commission a ainsi obtenu gain de cause auprès de la CJUE sur plusieurs dispositions législatives hongroises contestées, en particulier la loi sur la transparence des organisations bénéficiant de financements étrangers et la loi sur l'enseignement supérieur, qui visait en réalité l'Université d'Europe centrale fondée par Georges Soros, qui a joué un rôle majeur dans la formation des cadres d'Europe centrale aujourd'hui.

Par ailleurs, la liberté de la presse a sensiblement reculé en Hongrie : selon le classement de Reporters sans frontières, ce pays est passé du 56<sup>e</sup> rang en 2013 au 89<sup>e</sup> rang en 2020. L'intervention des pouvoirs publics dans le paysage médiatique prendrait deux principales formes : soit l'acquisition directe ou indirecte d'entreprises médiatiques – c'est le cas avec le conglomérat KESMA –, soit des tracasseries administratives, qui se terminent souvent en sanctions administratives – nous avons ainsi rencontré les dirigeants de la radio indépendante Klub Radio, dont la licence d'émission ne sera pas renouvelée pour des motifs futiles. La situation des médias sur Internet serait meilleure, mais les audiences y sont plus limitées. Comme l'a noté la Commission dans son rapport sur l'État de droit en Hongrie, « l'accès du public à l'information est entravé ». Mais le principal problème est l'accès à la ressource publicitaire qui est largement contrôlé par le régime, même lorsqu'il s'agit d'annonceurs privés.

L'indépendance du système judiciaire est également problématique. Plusieurs difficultés nous ont été signalées : un procureur général tout-puissant très proche du Fidesz ; la politisation des organes de contrôle judiciaires ; la réduction des pouvoirs de la Cour constitutionnelle ; des insuffisances importantes dans la lutte contre la corruption, qui est pourtant élevée dans le pays, en particulier dans la gestion des fonds européens, etc. D'ailleurs, la Hongrie a refusé de participer au Parquet européen qui a vocation à protéger les intérêts financiers de l'Union. Nous avons insisté sur ce point et avons reçu des témoignages accablants sur cette situation, en particulier de la part de collectivités locales pour ce qui concerne l'attribution des marchés publics.

Enfin, la politique migratoire hongroise a suscité des réserves. La Hongrie a été le seul État membre à refuser, en juillet 2015, d'accueillir le moindre réfugié sur une base volontaire. Les responsables hongrois que nous avons rencontrés ont d'ailleurs été très clairs sur la « ligne rouge » que représente pour eux l'instauration de quotas de relocalisation de migrants. Dans ce domaine également, la Commission a saisi la CJUE d'un recours en manquement et a obtenu gain de cause sur la non-conformité au droit de l'Union de la législation hongroise sur l'asile. La Hongrie a également été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) pour cette même législation.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, en Hongrie, la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 reste sous contrôle. Les

statistiques du premier semestre ne montrent pas de surmortalité, et le système hospitalier, qui connaît pourtant des faiblesses structurelles, continue de fonctionner. Des mesures strictes y ont été prises assez tôt : l'état de danger a été proclamé dès le 11 mars, et les frontières qui ont été fermées entre le 17 mars et le 15 juin le sont de nouveau depuis le 1<sup>er</sup> septembre.

Sur le plan politique, la crise sanitaire a plutôt bénéficié à Viktor Orbán, dont la popularité s'est même améliorée par rapport à l'année précédente. Le Fidesz reste largement en tête des intentions de vote. Sa candidate a d'ailleurs remporté, dès le premier tour, une élection législative partielle face à un candidat pourtant unique de l'opposition.

Mais la gestion de la crise sanitaire a mis en évidence plusieurs difficultés.

Son impact économique est assez prononcé. Alors que la Hongrie avait connu une croissance soutenue de 5 % en 2018 et 2019, et un taux de chômage de 3 %, la pandémie a dégradé de nombreux indicateurs économiques. Le PIB pourrait se contracter de 6 à 8 % en 2020, le déficit budgétaire atteindrait au moins 10 %, tandis que la dette publique, tout en restant contenue, a augmenté de 5 points en trois mois.

Le taux de chômage a sensiblement augmenté, s'élevant à près de 5 % de la population active. La moitié des chômeurs n'est éligible à aucune allocation financière. Le salaire mensuel minimum s'établit à 465 euros, soit 30 % du SMIC français, et la pension de retraite moyenne à moins de 390 euros par mois. J'ai retrouvé un ami qui était réfugié en France dans les années 1980 et qui a rejoint la Hongrie en 1991. Il était rédacteur en chef du principal quotidien national. Il touchait pour sa retraite – il a principalement travaillé en Hongrie – 250 euros par mois. Nous devons avoir conscience de cette paupérisation de la population.

Le tourisme, qui représente près d'un demi-million d'emplois, a beaucoup souffert. La crise sanitaire a eu un impact également élevé sur le secteur automobile – la Hongrie était, en 2019, le 9<sup>e</sup> producteur européen d'automobiles et elle ambitionne de devenir le pays européen de référence pour les voitures et batteries électriques.

L'outil de production est resté intact, et le tissu industriel hongrois est plus équilibré que celui de certains de ses voisins qui ont une mono-industrie. Le gouvernement conduit en effet une politique active d'industrialisation du pays, avec de nombreuses entreprises sous-traitantes des activités allemandes et autrichiennes.

Les mesures prises par les autorités pour faire face à la crise ont eu un impact économique assez prononcé. Le plan de relance mis en œuvre est massif : il représente 18 % du PIB. L'objectif est de faire repartir la consommation des ménages.

Les prévisions tablent sur un rebond de la croissance en 2021, mais la situation économique ne devrait pas retrouver son niveau initial avant 2022.

La gestion de la crise sanitaire par les autorités hongroises est marquée par plusieurs faits saillants qui illustrent une réponse globalement disproportionnée.

En premier lieu, le parlement a adopté une loi d'habilitation, entrée en vigueur le 31 mars, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution relatif à l'état de danger. Cette législation d'exception présente une particularité : elle n'est pas limitée dans le temps, ce qui

a provoqué de nombreuses critiques, en particulier du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et du Parlement européen. Celui-ci a d'ailleurs condamné cet état de fait dans sa résolution du 17 avril dernier sur la gestion de la pandémie et ses conséquences. Par ailleurs, cette loi d'exception a donné lieu à l'introduction d'une nouvelle infraction sur la publication d'informations fausses ou déformées faisant obstacle à la protection du public ou de nature à créer l'angoisse ou la panique. Une peine allant jusqu'à cinq ans de réclusion criminelle est prévue.

Au total, 140 décrets ont été adoptés sur le fondement de cette législation, dont les trois quarts n'auraient pu être pris sans ces pouvoirs spéciaux. Des mesures controversées ont été prises à ce titre, par exemple en matière de collecte et de conservation des données, y compris médicales. L'équivalent hongrois de la CNIL a d'ailleurs critiqué ce texte comme étant « susceptible de donner lieu à une surveillance illimitée ».

L'état de danger a été levé le 20 juin, mais une nouvelle notion a été introduite dans la législation hongroise : l'état d'urgence sanitaire, que le gouvernement pourrait instaurer, sans aucun contrôle parlementaire.

Ensuite, le manque de transparence récurrent de l'action des autorités hongroises s'est encore accentué pendant la pandémie. Ainsi, les personnels soignants ont reçu instruction de ne pas s'exprimer dans les médias, des réunions de commissions parlementaires sur la gestion de la crise sanitaire ont été soudainement reportées, le délai dont dispose l'administration pour communiquer des informations accessibles au public a été fortement prolongé, etc. De même, le projet de rénovation de chemin de fer Budapest-Belgrade, largement financé par la Chine, mais contesté quant à sa rentabilité, a fait l'objet d'un accord non publié au nom de « l'intérêt public supérieur ».

Enfin, la gestion de la crise a donné lieu à des atteintes aux moyens et prérogatives des collectivités territoriales.

De manière générale, la profonde réforme de l'administration locale engagée en 1990 connaît une inflexion depuis 2013, marquée par un net mouvement de recentralisation. De même, les fonds européens, contrairement à ce qui est devenu progressivement une pratique européenne, sont gérés de façon centralisée en Hongrie. La structure administrative se revendique comme proche de ce qu'on peut trouver en France. Mais, si des élections au suffrage universel ont lieu dans les départements et communes en Hongrie, les régions sont des structures purement administratives, ce qui permet au gouvernement de contrôler les fonds européens qui sont gérés par ces régions.

La crise sanitaire a encore accentué ce mouvement général. Ainsi, certains des décrets pris sur le fondement de la loi d'habilitation ont pour effet de priver les municipalités d'une partie de leurs recettes fiscales, les plaçant ainsi dans une situation financière délicate.

Il nous a été expliqué que cet assèchement des ressources locales viserait plus particulièrement les communes désormais gérées par l'opposition depuis sa victoire aux élections municipales de l'automne 2019. Désormais, un tiers des Hongrois vivent dans une commune administrée par l'opposition. Selon l'entourage du maire de Budapest, qui apparaît depuis sa victoire comme le chef de file de l'opposition, le gouvernement chercherait ainsi à instrumentaliser la crise sanitaire : son objectif serait de réduire les ressources de la capitale

pour empêcher la réalisation des projets de la mairie en matière de logement et de transport, et *in fine* démontrer que l'opposition ne sait pas gérer la ville. De même, le gouvernement s'opposerait aux dispositions du CFP 2021-2027 qui comportent des orientations favorables aux financements locaux directs.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie pour ce rapport qui nous interpelle et nous inquiète. Le propos de Jean Bizet laisse une impression de relation sur le mode « je t'aime, moi non plus ». Celui de Jean-Yves Leconte montre un État dur. Et celui d'André Gattolin laisse voir une crise sanitaire utilisée comme prétexte pour renforcer des mesures très autoritaires.

Concernant la pandémie, notons qu'il est difficile de récupérer des informations fiables de certains pays comme la Hongrie.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – La Pologne est passée au travers de la première vague et n'a donc pas pris de mesures suffisantes. Au cours des dernières semaines, la situation s'est aggravée, les hôpitaux sont surchargés, les gens meurent dans les ambulances...

**M. Claude Kern.** – Je tiens à m'associer à mes collègues rapporteurs, car en tant que président du groupe d'amitié France-Hongrie, je ne peux que confirmer leurs constats. L'un de mes amis hongrois vient d'être réélu maire de sa ville. Il a dû batailler pour sa réélection car il n'est pas membre du Fidesz et le gouverneur de sa province avait lancé une attaque judiciaire contre lui en montant de fausses preuves pour le déstabiliser. Il a gagné de justesse, mais en est sorti meurtri. Les Hongrois ont une autre vision que nous de la démocratie ; l'État de droit n'y est pas respecté, et nous ne pouvons pas accepter cela au sein de l'Union.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Dans ces circonstances, on se demande comment le Pacte sur la migration et l'asile pourra aboutir, notamment dans son troisième volet, celui de la solidarité.

**M. Claude Kern.** – Le seul contact que j'ai réussi à maintenir avec la Hongrie est avec l'Ambassadeur de Hongrie en France, M. Georges Károlyi. Mon homologue hongroise ne répond plus au téléphone et, la dernière fois que j'ai pu lui parler, elle m'a recommandé de passer par l'Ambassadeur...

**M. Pierre Laurent.** – Je tiens à féliciter mes collègues pour ce rapport très documenté, et ajouter quelques remarques.

La situation est grave, parce que l'État de droit n'est pas respecté et que ces pays utilisent leur veto contre le CFP. Cela nous met dans une situation de risque d'un compromis dangereux pour parvenir à adopter le CFP. Nous avons déjà connu cette situation au moment des vagues de migration quand nous poursuivions une issue solidaire de l'Union européenne, à laquelle nous ne sommes finalement pas parvenus.

Le rapport souligne que le Parlement européen a adopté, le 12 septembre 2018, une résolution invitant le Conseil à constater l'existence d'un risque de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, ce qu'il n'a pas fait.

Le travail politique doit être fait en direction de la Hongrie, mais aussi de l'ensemble des pays européens si nous ne voulons pas déboucher sur un compromis inquiétant sur le CFP.

Je tiens néanmoins à exprimer une divergence d'opinion sur un point de votre rapport. La situation de la Hongrie est bien entendu très particulière, mais elle est le signe exacerbé d'une crise politique qu'on observe dans toute l'Union européenne et qu'on ne peut donc pas se contenter d'analyser comme une spécificité hongroise. Des poussées nationales populistes du même type s'observent dans d'autres pays européens. Ces forces ne sont pas au pouvoir partout, mais elles influencent les politiques menées. Cette situation préoccupante devrait conduire à s'interroger sur la manière dont nous sommes arrivés là. L'Union européenne a été construite comme un marché très concurrentiel qui se trouve aujourd'hui en crise profonde. À leur entrée dans l'Union, les pays de l'Est se sont vus imposer un traitement de choc qui a engendré un phénomène d'appauvrissement et des départs massifs de population. Cela se paie aujourd'hui par un retour de nationalismes violents. Les poussées nationales populistes sont principalement de droite et d'extrême-droite. Rappelons que Viktor Orbán a siégé de très nombreuses années au sein du groupe du Parti populaire européen (PPE) au Parlement européen. La réflexion sur les raisons de cette situation politique devrait être plus profonde. J'entends ce qu'indique le rapport sur l'histoire de la Hongrie et le rapport de la Hongrie à l'Europe. Mais je réfute l'idée qu'il y aurait un problème hongrois avec l'Europe. Il y a un problème des dirigeants actuels de la Hongrie avec l'Europe. Quand la Hongrie est entrée dans l'Union, elle était gouvernée par des dirigeants qui n'étaient absolument pas anti-européens.

Comme vous l'indiquez dans votre rapport, mes chers collègues, il faut encourager les relations avec les collectivités territoriales qui peuvent être un moyen de continuer d'entretenir un dialogue avec les forces démocratiques et progressistes hongroises qui résistent à cet état de fait dans des conditions extrêmement difficiles.

Qu'appelle-t-on réellement « respect de l'État de droit » dans les conditions exigées par le plan de relance ? Comment ce mécanisme pourrait-il fonctionner ? Quelle serait l'effectivité de cette condition que rejette la Hongrie actuellement ? De quelle façon pourrait-on ne pas distribuer les aides européennes à un pays sur ce critère ?

**M. Pascal Allizard.** – Je tiens à remercier et féliciter nos collègues pour la qualité de leur travail. C'est avec plaisir que j'adopterai ce rapport qui fait part d'une situation qui se dégrade.

Chacun doit faire sa partie du chemin. La potion ultra-libérale ordonnée à certains pays pour les faire sortir du communisme a certainement été imposée de façon un peu trop raide et rapide, mais les fonds versés par l'Union européenne n'ont peut-être pas été bien utilisés.

Par ailleurs, l'Union européenne, ses dirigeants politiques et ses hauts fonctionnaires doivent s'interroger sur leurs pratiques. Il y a quelques années, lors d'une réunion sur les problèmes migratoires à Bruxelles, où se posait la question du positionnement des *hotspots* – les conserver sur la rive nord de la Méditerranée ou les implanter sur la rive sud –, je me suis vu répondre par un haut fonctionnaire européen : « M. le Sénateur, je ne répondrai pas à votre question car elle n'entre pas dans mes convictions ». Ce type de propos

et donc de pratique est particulièrement inquiétant. Ceux qui prétendent défendre le projet européen, en se comportant de la sorte, le pénalisent grandement.

Enfin, Pierre Laurent a parlé de l'appartenance de Viktor Orbán au PPE. Il y a un peu moins de deux ans, j'appartenais à une délégation restreinte qui comprenait des membres des Républicains et des représentants du PPE. J'y ai constaté, dans nos discussions, la lente, mais certaine dérive de Viktor Orbán vers le populisme et les positions que nous lui connaissons aujourd'hui. Trois grands types de positions, géographiquement marquées, apparaissaient : mes collègues du nord de l'Europe plaidaient pour une exclusion immédiate, les pays de l'Europe intermédiaire – France, Allemagne, Italie – étaient pour une médiation, les pays situés plus au sud ou à l'est défendaient quant à eux un *statu quo*. Après des heures de discussions, c'est la médiation qui a été retenue et on sait qu'elle n'a pas apporté grand-chose. Mais Manfred Weber, le président du groupe PPE au Parlement européen, s'est prononcé il y a deux jours pour que le parti de Viktor Orbán soit expulsé de ce groupe.

**M. André Reichardt.** – Je souhaite féliciter les auteurs de ce rapport dont les constatations ne m'étonnent malheureusement pas, notamment sur les manquements à l'État de droit.

Ce comportement de la Hongrie aura des conséquences sur le devenir de l'Union européenne, notamment pour le Pacte sur la migration et l'asile. Le 5 novembre dernier, nous avons auditionné Mme Ylva Johansson, Commissaire européenne chargée des affaires intérieures. Je lui ai demandé si elle croyait elle-même à ce pacte, notamment dans son volet relatif à la solidarité, ce à quoi elle m'a répondu que les échecs ne doivent pas empêcher d'espérer pour l'avenir. Mais la question de l'opposition forte d'une minorité à toute espèce de solidarité en matière migratoire est majeure. Je crains que le Pacte sur la migration et l'asile se heurte aux mêmes difficultés que celles que nous avons rencontrées par le passé. Comment avancer face à de tels comportements ? En viendra-t-on à prendre acte de l'absence d'évolution du dossier ou peut-on envisager une amélioration de la situation dans l'avenir, incluant naturellement la Hongrie ? Indépendamment du fait que le comportement de ce pays est inacceptable au sein de l'Union européenne, la répercussion immédiate est la démolition de tout espoir d'obtenir des résultats sur certaines politiques fortes, comme le Pacte migratoire. C'est toute l'Union qui en pâtit et pas seulement la Hongrie.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Que l'on soit fédéraliste ou non, nous avons besoin de plus d'Europe sur trois sujets essentiels : le Parquet européen, le CFP avec le plan de relance, et la gestion des frontières extérieures. La Hongrie bloque sur chacun d'eux.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – J'ai eu la chance d'aller souvent en Hongrie en 1987 et 1988. J'ai observé l'évolution du Fidesz, ce mouvement européen de jeunes – l'âge limite d'adhésion était à 35 ans – qui recueillait pourtant le plus de votes chez les plus de 65 ans. Le parti, qui devait incarner le renouveau européen de la Hongrie, est devenu la coqueluche des nostalgiques de l'ancienne Hongrie !

Quand nous étions à Budapest, il y avait une exposition sur le traité de Trianon que nous n'avons pas eu le temps de visiter, mais les affiches étaient frappantes. Les régimes successifs ont fait une réécriture de l'histoire. Levente Magyar, jeune vice-ministre des affaires étrangères, secrétaire d'État chargé de la diplomatie économique et commissaire

ministériel aux affaires francophones, nous a présenté une histoire totalement révisionniste de l'Autriche-Hongrie !

Pourquoi Viktor Orbán, même s'il s'arrange avec le système électoral, est aussi populaire ? Parce qu'il a donné la citoyenneté à tous les Hongrois établis hors de Hongrie, soit 2 millions de personnes. Il a ainsi réparé le sentiment d'humiliation nationale infligé par le traité de Trianon à la Hongrie en réduisant sa population et son territoire. La popularité de Viktor Orbán s'explique aussi par sa politique industrielle extrêmement dynamique. Grâce au *dumping* économique qu'elle offre, la Hongrie, qui n'était pas un pays très industrialisé, est devenue l'un des principaux points de sous-traitance de l'automobile et des machines-outils allemandes et autrichiennes.

Concernant les fonds européens, on ne peut pas dire que Viktor Orbán ou ses ministres se sont enrichis. En revanche, ce sont quelques consortiums de leur entourage qui remportent généralement les appels d'offre européens, des bureaux d'étude qui sous-traitent ensuite l'exécution des projets à des sociétés souvent allemandes et autrichiennes et qui prennent au passage une commission de 25 %. On voit là la limite de nos procédures de contrôle.

Pierre Laurent, vous posiez la question des conditions exigées par l'Union européenne en matière d'État de droit ? La condition initiale est l'indépendance de la justice, c'est-à-dire, la garantie que la justice s'exerce de façon impartiale lorsque des recours de l'Union ou de citoyens sont déposés par rapport à l'usage des fonds européens ou d'autres détournements économiques.

Au cours de notre mission, nous avons rencontré un député du parti d'extrême-droite Jobbik qui expliquait que les antisémites avaient été exclus de leur parti, et qu'il était favorable au Parquet européen. Cela peut surprendre, venant d'un parti nationaliste, mais le Parquet européen est pour eux la seule manière de se débarrasser du régime actuel en ce qu'il institue un contrôle extérieur. La situation est donc étonnante : l'extrême-droite s'associe aux sociaux-démocrates et aux libéraux pour présenter des candidatures uniques face au régime, un peu selon la méthode Alexeï Navalny en Russie, qui consiste à faire front contre le régime en place, dans la diversité.

**M. Jean Bizet, rapporteur.** – Comme mon collègue André Gattolin, j'insiste sur le fait que, pour comprendre la Hongrie aujourd'hui, il faut comprendre le poids de l'histoire, notamment les conséquences du traité de Trianon de 1920. Le nationalisme hongrois exacerbé a pour pendant un grand attachement à l'Union européenne. Viktor Orbán a bien organisé un système assez huilé. Il est difficile de voir comment la corruption a pu s'installer.

Pierre Laurent, il faut effectivement que l'Europe se donne les moyens de faire respecter l'État de droit car, par son essence même, l'Union européenne n'est pas qu'un « tiroir-caisse », ce sont des valeurs. Il faut donc exiger que la Hongrie rejoigne le Parquet européen et qu'il y ait dans ce pays une véritable liberté de la presse.

Les Allemands, qui ont davantage investi que les Français, tant sur certains aéroports que dans la filière automobile, constatent à leurs dépens une réelle « magyarisation » de l'économie.

Clément Beaune, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, a commencé à dire qu'il faudrait pouvoir avancer sans la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie qui bloquent actuellement l'ensemble des États membres. Nous allons devoir inventer un moyen pour ne pas être tirés par le bas, notamment sur le plan de relance.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il y a bien le système des douzièmes permettant d'attendre l'accord mais la vraie question est celle qui passe par les parlements, celle des ressources propres pour financer l'emprunt, et sur cela, il faudra un accord unanime.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Je suis gêné par les propos de Pierre Laurent sur la pression mise sur les pays de l'Est. Pour avoir habité dans des pays de l'Est depuis 1990, je n'ai pas le sentiment qu'on leur ait imposé quoi que ce soit. Au contraire, pendant les années 1990, j'ai plutôt eu l'impression que ces pays nous reprochaient de ne pas leur permettre une intégration suffisamment rapide dans l'Union, par rapport à ce que cela symbolisait en matière de liberté, de démocratie et d'État de droit. Nous n'avons pas répondu à temps lorsqu'ils voulaient nous rejoindre pour ces raisons car nous voulions traiter d'abord les questions économiques. Aujourd'hui, la popularité de Viktor Orbán s'explique entre autre par une politique sociale que le parti social-démocrate n'a jamais menée. Il en est de même en Pologne.

L'opposition considère que Viktor Orbán fait peu pour l'économie hongroise et répond largement aux intérêts de l'économie bavaroise, notamment dans le secteur de l'automobile. La liaison CSU / Fidesz n'est pas insignifiante.

Les mécanismes de conditionnalité, le Parquet européen et l'État de droit sont des sujets liés en Hongrie. Ce qui compte est de défendre le système, le régime, les amis du régime, et les moyens de s'enrichir. Tout le système a été mis en place pour cela. Si le Parquet européen existait, le système pourrait tomber rapidement car il y aurait de véritables enquêtes. C'est la raison pour laquelle les gouvernants hongrois n'en veulent pas. Y-aura-t-il un accord ? Les Hongrois ont besoin de cet argent, ne serait-ce que pour le détourner... Orbán a déclaré qu'il exige des critères objectifs et des voies de recours. Il construit donc son argumentation sur la base même de l'État de droit car il sait parfaitement jusqu'où il peut aller. Nous parviendrons sans doute à un accord, mais il faudra être vigilant en permanence.

L'absence de drapeaux européens, partout où nous nous sommes rendus lors de notre mission en Hongrie, y compris à la commission des affaires européennes, doit nous inquiéter. Les Hongrois savent ce qu'ils doivent à l'Europe et ce que l'Europe représente. On ne tient pas impunément le discours hongrois pendant 30 ans sans que la population devienne anti-européenne. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, mais cela pourrait arriver.

Sur la question du Pacte sur la migration et l'asile, le cynisme de la Commission européenne est sans nom : puisque la Hongrie refuse d'être solidaire dans l'accueil, ne pourrait-elle pas l'être pour les retours et faire procéder par ses policiers hongrois aux renvois hors d'Europe ?

*À l'issue du débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

## Marché intérieur, économie, finances, fiscalité

### Politique européenne en matière de données et souveraineté numérique européenne : communication et avis politique

de M. Christophe-André Frassa et Mme Laurence Harribey

**M. Jean-François Rapin, président** – Nous examinons à présent le projet d’avis politique de Christophe-André Frassa et Laurence Harribey relatif à la souveraineté de l’Union européenne sur ses données numériques. Cet avis politique fait suite au dépôt, le 21 octobre dernier, à l’initiative de notre collègue Catherine Morin-Desailly ainsi que de nombreux collègues, d’une proposition de résolution pour la localisation européenne des données personnelles. Ce texte touchait à la question de la protection des données personnelles, mais aussi à la stratégie industrielle de l’Union européenne, et finalement à celle de la souveraineté numérique de l’Union, à laquelle le Sénat a consacré une commission d’enquête en 2019.

Lors de sa réunion du 5 novembre dernier, notre commission en a confié l’instruction à nos collègues Christophe-André Frassa et Laurence Harribey.

Ils ont travaillé en un temps record pour expertiser le sujet. Ils ont d’emblée échangé avec Catherine Morin-Desailly et, ensemble, ils sont convenus que son texte mettait le doigt sur un sujet d’importance majeure pour l’Union européenne - sa souveraineté sur ses données -, mais que l’outil de la proposition de résolution européenne n’était sans doute pas le plus adapté au calendrier européen. En effet, dès lors qu’une proposition de résolution européenne est déposée par un sénateur, notre commission doit l’examiner dans un délai d’un mois. Or la Commission européenne doit publier fin novembre et début décembre plusieurs textes portant sur ce sujet. À ce stade du processus européen, il semble donc plus efficace de s’adresser à la Commission européenne, ce que permet l’avis politique, plutôt qu’au Gouvernement, ce qui est la vocation d’une résolution européenne.

Notre collègue Catherine Morin-Desailly en est convenue bien volontiers et a bien voulu retirer sa proposition de résolution européenne le 12 novembre dernier. Je lui en sais gré. Je la remercie très sincèrement d’avoir attiré l’attention de notre commission sur ce sujet stratégique. Je laisse le soin aux rapporteurs de nous présenter leur analyse et leur projet d’avis politique et relaterai en fin d’exposé les recommandations sur ce texte que m’a communiquées notre collègue Catherine Morin-Desailly, retenue par d’autres engagements en tant que membre d’une commission mixte paritaire.

**Mme Laurence Harribey, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, comme le président l’a indiqué, Christophe-André Frassa et moi-même avons mené nos travaux à partir de l’initiative de Catherine Morin-Desailly, très investie sur la question de la souveraineté numérique.

La pandémie de Covid 19 a mis en lumière de manière crue la dépendance de l’Europe aux grands acteurs américains du numérique. Nous l’avons vu, par exemple, avec le recours de nombreux États européens aux solutions proposées pour mettre en place leur application numérique nationale de traçage des contacts, telle « Stop-Covid », visant à lutter contre l’épidémie. En France, la base nationale des données de santé – le fameux *Health Data Hub* –, officiellement créée par le Gouvernement à l’automne 2019, a fait l’objet, à la faveur

de la crise, de vives controverses au sein même de notre hémicycle. En effet, le choix de Microsoft pour héberger et traiter ces données sensibles, aux dépens d'acteurs européens, a agi comme un révélateur de la dépendance des entreprises et États européens vis-à-vis des acteurs extra-européens du numérique, notamment américains, en termes de capacités de collecte, de stockage et de traitement des données – ce dernier point constituant un enjeu crucial. Le Gouvernement français a en effet justifié son choix par un déficit d'offre européenne en matière d'infrastructures, de logiciels et de plateformes permettant d'exploiter les données. Or, cet argument de l'absence d'acteurs européens, qui revient comme un leitmotiv, nous entraîne dans un cercle vicieux.

Un deuxième élément de contexte plaide pour se pencher sur le sujet des données. Le 16 juillet dernier, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), dans son fameux arrêt « Schrems II » a invalidé le « *Privacy Shield* », cet accord d'adéquation qui permettait le transfert, sans exigences supplémentaires, de données personnelles européennes vers les États-Unis. Ce faisant, la CJUE n'a fait que reconnaître ce que tout le monde savait depuis plusieurs années, à savoir que le droit et les pratiques des autorités américaines en matière d'accès aux données dans le cadre des activités de renseignement n'offrent pas un niveau de protection des données personnelles équivalent à celui prévu par le règlement général sur la protection des données (le RGPD). L'existence du RGPD a en effet changé la donne par rapport à la situation qui prévalait antérieurement à 2018, en établissant un cadre juridique de référence. Dans son arrêt, la Cour ne pose cependant pas un principe d'interdiction de tout transfert de données personnelles vers les États-Unis (ou d'autres destinations) mais, conformément au RGPD, la Cour rappelle qu'il incombe désormais à tout responsable de traitement des données souhaitant transférer des données hors de l'Union européenne de vérifier, au cas par cas, si les garanties substantielles prévues par le RGPD sont assurées. À l'instar de ce que prévoient d'autres règlements européens, tel le règlement REACH sur les substances chimiques, le RGPD instaure un mécanisme de renversement de la charge de la preuve, favorable aux victimes.

Ce contexte particulier légitime l'heureuse initiative prise par notre collègue Catherine Morin-Desailly, il y a quelques semaines, d'une initiative afin d'imposer le traitement des données européennes en Europe et par des entreprises européennes. Les travaux menés avec notre collègue Christophe-André Frassa ont d'ailleurs mis en évidence des enjeux allant au-delà de la simple protection des données. C'est pourquoi, avec l'accord de Catherine Morin-Desailly, nous avons élargi le champ de son initiative et lui avons donné la forme d'un avis politique destiné à orienter les prochaines propositions européennes en la matière.

Personnelles ou non – personnelles, les données sont tout aussi stratégiques : l'enjeu dépasse la question de la protection de la vie privée attachée à la protection des données personnelles.

Les données sont souvent qualifiées de « pétrole du XXI<sup>e</sup> siècle ». La croissance exponentielle de leur masse est appelée à s'accroître, notamment en raison de la diffusion des objets connectés. L'innovation fondée sur l'exploitation de ces données, notamment grâce à l'intelligence artificielle, est l'une des clefs pour affronter les grands défis actuels, aussi bien environnementaux que sociétaux : vieillissement, lutte contre le réchauffement climatique, optimisation des mobilités, de la consommation d'énergie, mais aussi transformation de

l'action publique ou lutte contre le terrorisme. L'exploitation des données représente, pour l'Europe, un relais de croissance considérable ainsi qu'un enjeu politique majeur.

Dans ce contexte, la souveraineté des États européens et de l'Union est soumise à deux risques majeurs. D'une part : la compétition « classique » avec des États tiers, qui se manifeste désormais aussi dans le champ de la maîtrise des données, au-delà de la simple question de leur hébergement. Il n'est évidemment pas acceptable, pour un État, que les autorités d'un autre État puissent accéder à ses données stratégiques ou à celles de ses entreprises, comme le permettent par exemple, aux États-Unis, le *Patriot Act*, ou l'article 702 du *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), qui autorise l'Agence nationale de sécurité américaine, la NSA, à récupérer des données concernant les personnes étrangères stockées sur des serveurs américains aux États-Unis. Cela concerne aussi bien les données personnelles que les données non-personnelles, notamment industrielles ou commerciales : la frontière avec l'espionnage industriel est parfois ténue.

L'atteinte à la souveraineté est bien sûr renforcée par le caractère extraterritorial de certaines lois comme le *Cloud Act*, de 2018, qui permet aux autorités américaines d'accéder aux données hébergées ou traitées par des sociétés américaines, y compris en-dehors des États-Unis. D'où l'intention première de Catherine Morin-Desailly de se concentrer sur l'hébergement et le traitement des données européennes par des sociétés européennes.

Le deuxième risque concerne les fonctions régaliennes. En effet, les acteurs privés américains, et dans une moindre mesure chinois, dominants sur les marchés, montrent une aspiration croissante à concurrencer les États dans leurs fonctions régaliennes traditionnelles, par exemple la fourniture d'identité en ligne ou la création de monnaies.

De là découle un troisième risque qui est à la fois économique et politique : il est aisé, pour ces sociétés, d'influencer les comportements des individus : grâce aux milliers de données accumulées, elles les connaissent presque exhaustivement. Tirant profit de leurs opérations de profilage, ces sociétés sont capables, en modulant tel ou tel paramètre, en présentant telle ou telle information au moment adéquat, de modifier les comportements économiques des consommateurs, grâce au « micro-targeting ». Mais ce sont aussi les choix politiques des citoyens qui, à force de profilage, peuvent être influencés ; de graves interférences dans les processus démocratiques sont alors possibles. Je vous invite à lire *L'âge du capitalisme de surveillance*, de l'universitaire américaine Shoshana Zuboff, qui expose de manière édifiante les enjeux qui sous-tendent ces manipulations des données.

En conséquence, le cadre juridique européen doit absolument être consolidé, tel qu'envisagé dans le texte de Catherine Morin-Desailly. En ce qui concerne les données personnelles, le RGPD, appliqué avec diligence, permet sans aucun doute de résoudre une grande partie des préoccupations évoquées. L'existence d'un cadre juridique européen solide en matière de protection des données personnelles a été confirmée au cours de l'ensemble de nos auditions. Néanmoins, il serait sans doute utile, dans la lignée du récent arrêt de la CJUE, de rappeler plus fermement aux acteurs économiques mais aussi aux gouvernements européens la responsabilité qui leur incombe à ce titre lorsqu'ils souhaitent transférer des données personnelles vers des pays tiers. Comme l'a rappelé la Cour, c'est bien au responsable du traitement, c'est-à-dire à la personne physique ou morale qui détermine les finalités et les moyens du traitement, qu'il revient de prouver que le traitement est à bon

escent et de s'assurer du respect du RGPD. Si ce n'est pas le cas, nous risquons un afflux de plaintes, notamment auprès des autorités nationales de protection des données, pour non-respect de ces dispositions.

Mais au-delà du traitement des données personnelles, il convient d'élargir le champ de la réglementation européenne au traitement des données non-personnelles. Ce point va vous être exposé par Christophe-André Frassa.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Merci. Parallèlement, il est urgent de mettre en place une réglementation européenne comparable en matière de transferts de données non personnelles vers des États tiers. Nous attendons beaucoup, à ce sujet, du paquet législatif annoncé en février dernier par la Commission, que nous avons pu auditionner récemment : il s'agit de créer un espace européen des données à caractère non personnel, en vue d'une circulation et une exploitation optimales de ces données au sein de l'espace économique européen, tout en garantissant leur sécurité. Nous serons attentifs à ce que ces textes mettent en place des mécanismes visant à assurer efficacement le respect des standards européens en matière de protection des données non personnelles, indépendamment de leur localisation, et par tous les acteurs, européens ou non, susceptibles de les héberger et/ou de les traiter, et ceci sans préjudice de la législation déjà existante en matière de protection des données personnelles, mais aussi par exemple, en matière de secret des affaires.

Il nous semble que l'approche développée par la Commission européenne en matière de protection des données est la plus efficace : elle consiste à attacher la protection à la donnée et non aux acteurs qui la traitent. Cela fait du RGPD, je le rappelle, une législation elle aussi extraterritoriale. Ainsi sont assurés à la fois un haut degré de protection de nos données, des conditions de concurrence équitables, et une coopération la plus souvent féconde entre acteurs européens et extra-européens : une obligation de traitement par des acteurs européens et/ou sur le sol européen ne devrait intervenir qu'en dernier recours, si ce haut degré de protection ne pouvait pas être assuré autrement.

Nous devons en outre tenir compte des réalités du marché : comme nous l'a fait remarquer un de nos interlocuteurs, si dans les années 50, on avait interdit aux compagnies aériennes européennes d'acheter des Boeing, elles seraient quasi-mortes nées, et Airbus, ce symbole de réussite de la coopération industrielle européenne, n'aurait jamais vu le jour.

Quelle que soit l'option retenue in fine, un cadre réglementaire clair et stable sera nécessaire pour nos entreprises, pour qu'elles puissent se projeter, anticiper et se positionner sur les marchés, y compris à l'international.

Pour pouvoir faire respecter ce cadre réglementaire, il nous faut aussi nous en donner les moyens concrets : moyens d'audit et de contrôle, mais aussi existence d'acteurs économiques européens capables de prendre le relais des acteurs extra-européens aujourd'hui dominants, si ces derniers ne respectaient pas nos critères. Or pour l'heure, OVH, le plus grand acteur européen sur le marché du cloud, ne dispose, en Europe même, que de 1 % du marché, et il est inexistant au niveau mondial.

Tous les acteurs interrogés se sont accordés pour dire que l'Europe avait tous les atouts, notamment en matière de ressources humaines, pour rattraper, à terme, son retard en matière de capacités d'hébergement et de traitement des données. Néanmoins, l'avance prise

par les géants américains du secteur, et les effets d'échelle et de verrouillage nécessitent des mesures volontaristes pour favoriser l'émergence et la croissance de nouveaux acteurs européens innovants.

Il s'agit d'abord de stimuler la demande, en sensibilisant les acteurs économiques, les particuliers et les acteurs publics européens à la valeur stratégique de leurs données, personnelles ou non personnelles.

Pour ce faire, il pourrait être utile d'élaborer un cadre européen harmonisé définissant des critères d'appréciation du caractère stratégique des données, en fonction de leur nature, de leurs usages et des risques ; nous invitons la Commission et les États-membres à réfléchir de manière coordonnée à ce sujet. Une attention toute particulière devra être accordée aux données nécessaires aux États et aux institutions européennes pour l'exercice de leurs missions régaliennes.

Afin de restaurer la liberté, pour les acteurs économiques, les particuliers et les acteurs publics de choisir à qui ils confient leurs données, une information claire et complète doit leur être fournie sur le lieu d'hébergement, les modalités et les finalités du traitement, ainsi que sur les législations en matière de données auxquelles les entreprises assurant l'hébergement et le traitement sont soumises. Il est également nécessaire d'assurer la possibilité technique de changer de prestataire d'hébergement et/ou de traitement des données aisément, et sans coût excessif.

Nous vous proposerons donc dans notre avis politique de demander à la Commission européenne des mesures ambitieuses, et si besoin contraignantes, en termes d'interopérabilité des systèmes et de portabilité de données, ainsi qu'en termes d'obligation de transparence.

Ce triptyque transparence-interopérabilité-portabilité est d'ailleurs à la base du projet franco-allemand de *cloud* européen Gaïa-X : ce projet de *cloud* européen entend, pour l'heure, fédérer les acteurs européens, mais aussi non-européens du *cloud*, en encourageant la complémentarité et la fluidité entre les services. Nous saluons bien sûr cette initiative, mais souhaitons une clarification des conditions de participation des acteurs extra-européens : considérant que la transparence n'a pas vocation à se substituer à la conformité, nous serons très attentifs à ce que la réglementation européenne en matière de protection des données s'applique pleinement à eux.

En tout état de cause, l'émergence et le renforcement d'acteurs européens d'hébergement et de stockage des données passera, plus directement, par une politique industrielle volontariste. Nous vous proposons d'appeler la Commission à aménager, en tant que de besoin, les règles de concurrence européennes et à assouplir les règles en matière d'aides d'État à cet effet. Dans un domaine d'intérêt majeur pour la souveraineté européenne comme le numérique, le recours à un projet important d'intérêt commun (PIIEC) dans le domaine du *cloud* nous semblerait tout à fait adapté.

En outre, les auditions que nous avons menées, tant auprès d'acteurs institutionnels que d'acteurs économiques, ont souligné que, davantage que la simple question des capacités d'hébergement des données, c'est la question de leur maîtrise et de leur exploitation qui représente aujourd'hui le principal enjeu : il s'agit de ne pas manquer la

vague d'innovation portée par l'intelligence artificielle, mais aussi de se préparer aux prochaines vagues, notamment celle de la réalité virtuelle.

Ainsi, c'est tout l'écosystème numérique européen qui doit être renforcé, à la fois en amont et en aval de la collecte et de l'hébergement des données. C'est pourquoi nous saluons le geste fort qui consisterait à flécher vers la numérisation de l'économie 20 % des fonds prévus dans le plan de relance européen en cours d'adoption : c'est la condition à la fois de notre compétitivité économique et de notre autonomie stratégique. Nous devons toutefois être vigilants à ce que ces fonds, là aussi, profitent à des entreprises européennes, ou à tout le moins pleinement respectueuses de la réglementation européenne, car il ne s'agit pas de financer sans contreparties la croissance des startups de la *Silicon Valley*.

Enfin, et c'est le dernier point de l'avis politique que nous vous proposons, alors que l'Union européenne, sur la scène internationale, semble parfois manquer de moyens pour ses ambitions, toutes les personnes auditionnées reconnaissent que la politique européenne de « diplomatie de la donnée » commence à porter ses fruits : deux ans seulement après la mise en place du RGPD, plusieurs pays ont adapté leur réglementation pour la conformer aux standards européens en matière de collecte et de traitement des données personnelles. Même aux États-Unis, la Californie s'est dotée, en janvier dernier, d'une réglementation inspirée des principes du RGPD, et la possibilité d'une loi fédérale de protection des données personnelles est désormais régulièrement évoquée à Washington, en particulier dans les milieux démocrates.

Forts de ce constat, nous souhaitons que l'Union européenne poursuive cette diplomatie, l'étende au cadre réglementaire à venir sur les données non personnelles, et l'approfondisse, car nous pensons que ces standards, cohérents avec les valeurs de l'Union, sont les bons.

**Mme Laurence Harribey, rapporteur.** – La Commission européenne prépare un paquet législatif sur les données non personnelles, mais aussi un plan d'action en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie, qui comportera un volet sur la lutte contre la désinformation, et surtout le *Digital Services Act* (DSA) et le *Digital Markets Act* (DMA).

Afin de prendre avantage de ce calendrier, nous avons décidé, en bonne intelligence avec Catherine Morin-Desailly, qu'il serait pertinent de vous proposer, plutôt qu'une proposition de résolution européenne circonscrite aux seuls problèmes d'hébergement et de localisation des données personnelles, un avis politique structurant les enjeux de manière globale, que notre commission adresserait à la Commission européenne. En effet, analyste de politiques publiques de formation, je me suis naturellement intéressée à la genèse des textes et décisions relatifs au traitement des données et au contexte de leur élaboration. Or il m'a semblé que la récente dynamique en la matière (trois règlements, quatre directives, une décision, dix communications de la Commission ainsi que des arrêts de la CJUE) donnerait lieu inévitablement à une initiative européenne majeure. Notre idée consiste donc tout d'abord à structurer les enjeux globaux de la question à travers un avis politique, mais nous invitons par la suite nos collègues rapporteurs à s'emparer, chacun dans leur champ de compétence, des propositions de textes européens à venir et à valoriser la position de notre commission et du Sénat sur ces textes.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci. Je vous propose de passer aux questions de nos collègues sur la communication qui nous a été faite, avant d'examiner plus précisément l'avis politique.

**M. Pascal Allizard.** – Merci M. le Président. Je remercie les rapporteurs et adopterai sans aucune difficulté l'avis politique proposé.

Soyons néanmoins conscients que l'Union européenne et la France partent de loin sur les sujets entourant les données. Le cloud concerne le stock de données hébergées, mais les flux sont également importants. Or ces derniers comportent un fort risque de fuites. En ma qualité de rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le texte concernant la 5G, j'ai pu mesurer la difficulté à concilier intérêts économiques et problématiques de sécurité. À titre personnel, il me semble que l'on a peut-être trop rapidement choisi l'économie aux dépens de la sécurité.

Je suis également rapporteur du programme n° 144 du budget de la défense qui concerne la prospective, l'innovation et le renseignement. Les dirigeants des services de renseignement français auditionnés dans le cadre de ce rapport soulignent unanimement les problématiques de sécurité liées au réseau 5G. Même si l'Union européenne cherche des solutions coordonnées, jusqu'à présent les pays européens ont adopté des solutions divergentes : la France a privilégié un régime d'autorisation, l'Allemagne un régime de normes, et le Royaume-Uni – aujourd'hui hors de l'Union mais confronté aux mêmes enjeux – un système de co-construction avec les Chinois. Or, la 5G fragilise l'architecture de notre système de protection : quelle que soit le niveau de protection auquel on parviendra concernant le stock de données, le flux restera vulnérable. Nous devons donc travailler à renforcer la protection du flux de données.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport qui nous a été présenté, les acteurs économiques actuels, européens, même américains, accusent un réel retard technologique par rapport aux acteurs chinois. Il y a là un enjeu majeur sur lequel nous devons nous pencher.

En outre, il devient urgent de remédier au défaut chronique d'équipement et de protection des données échangées. Actuellement, en France, dans une préfecture de province, il est impossible de protéger les données que seraient susceptibles d'échanger à distance les parties prenantes, on n'a pas d'autre choix que de se réunir physiquement !

De même, le choix de Palantir pour abriter tout le stock de données de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) peut aussi poser question !

Je suis par conséquent d'accord avec le rapport, qui évoque la question du stock de données, mais j'insiste sur la question du flux, principale source de vulnérabilité de notre système.

**M. Pierre Laurent.** – Je remercie et félicite mes collègues pour cet avis politique dont je soutiens la direction. Je souhaite toutefois pointer la faiblesse majeure de la dimension industrielle dans la construction de ce nouvel écosystème numérique, au plan français et européen, malgré des atouts, des ressources humaines et des capacités d'innovation importantes. Au cours des dernières décennies, nous avons même bradé, en France, des atouts industriels d'importance qui risquent de nous manquer.

Il convient d'interroger la pertinence des outils de la politique industrielle européenne et notamment de la politique de concurrence, par rapport à l'objectif visé. Or ils sont aujourd'hui inadaptés. Les conditions de la construction du pilier industriel de ce nouvel écosystème numérique européen devraient être particulièrement creusées, surtout concernant la France, avec l'objectif de reconstruire une véritable filière, alors que l'existence d'acteurs majeurs de l'industrie nous fait aujourd'hui défaut pour atteindre cet objectif. Il est finalement naturel que dans les conditions actuelles, les entreprises innovantes présentes en France et en Europe cherchent, en phase de croissance, à s'allier à des entreprises industrielles basées hors de l'Union européenne. Par conséquent, la coopération en matière industrielle en Europe doit mobiliser notre attention.

**M. Jean Bizet.** – Monsieur le Président, je souligne la grande qualité de ce rapport et l'importance majeure du sujet abordé. Pour prolonger les propos de mon collègue Pascal Allizard, outre la fuite des flux, la question de la maîtrise de l'acheminement des flux est centrale. En effet, les GAFA vont là encore être à la manœuvre et, par le biais de l'espace par exemple, ils sont en train de mettre la main sur l'acheminement des flux. Je salue à cet égard l'initiative du commissaire européen Thierry Breton qui, face à la puissance de feu des GAFA, a réuni des multinationales européennes afin de trouver le moyen de contrer les GAFA sur ce terrain. Il faudra désormais être attentif à la mise en œuvre de cette initiative.

Dans les domaines de la fibre optique, des satellites, on voit l'extrême domination américaine et chinoise par rapport aux acteurs européens, comme l'illustrent par exemple les déboires des lanceurs Ariane par rapport à Space X.

Comme je l'ai dit en séance publique à l'occasion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, l'urgence à agir réclamerait que les futurs DSA et DMA prennent la forme de règlements plutôt que de directives car le temps est compté. Comme pour le règlement « IDE » (investissements directs étrangers), nous devons avoir les moyens de réagir très promptement, à l'image des États-Unis, qui tirent avantage de leur capacité à réparer leurs erreurs bien plus rapidement que l'Union européenne.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il y a en effet urgence pour l'Union à agir, mais je rejoins également les propos de Pierre Laurent concernant la filière industrielle et technologique.

Dans le cadre de mon rapport sur la recherche au nom de la commission des finances, je me suis rendu au LETI (Laboratoire d'Électronique et de Technologie de l'Information) à Grenoble, où j'ai découvert la possibilité de diffuser des données via des flux de lumière : la recherche et l'innovation progressent à une vitesse phénoménale. Outre les satellites, la fibre optique, les outils numériques standards câblés ou non, le transfert de données peut donc aujourd'hui s'opérer par la lumière. Cette technologie est extraordinaire, mais aussi potentiellement beaucoup plus vulnérable au risque de captation.

**M. Pascal Allizard.** – Je partage les propos de mon collègue Jean Bizet. L'excellente initiative de Thierry Breton mérite d'être confortée. Son axe politique est bon ; en outre, il maîtrise parfaitement le sujet. Sur l'aspect technologique, lors de l'adoption de la loi 5G, on estimait le retard des Européens et des Américains par rapport aux Chinois de

l'ordre de 12 à 18 mois. C'est un retard considérable, et qui, après un an-un an et demi, n'est toujours pas rattrapé.

**M. Ludovic Haye.** – Merci M. le Président. Intéressé par les enjeux du numérique, je pense qu'en tant que parlementaires, notre rôle d'ambassadeurs des nouvelles technologies implique de nous tenir à la pointe de l'information.

Il est agaçant de constater le décalage entre la qualité de nos atouts (ressources humaines, savoir-faire technologique, cadre juridique, comme le RGPD), et leur piètre mise en valeur. Alors que beaucoup d'États tiers étaient à l'origine sceptiques sur le RGPD, la Suisse par exemple, le considère aujourd'hui comme une source d'inspiration. Nous avons été pionniers en ce domaine.

Je salue la qualité du travail de mes collègues rapporteurs, et j'insisterai sur deux points. Tout d'abord, comment assurer efficacement la promotion de notre savoir-faire technologique ? Je prendrai l'exemple du moteur de recherche Qwant : en tant que maire, j'ai appliqué les consignes données aux collectivités territoriales de promouvoir le moteur de recherche français Qwant, avant de recevoir des consignes contraires, au motif que Qwant s'appuyait sur le moteur de recherche Bing et Microsoft. Faut-il ne soutenir que les acteurs européens qui maîtrisent l'ensemble d'une chaîne de technologie ou pouvons-nous appuyer des champions ne maîtrisant qu'une partie de cette chaîne et donc dépendant d'entreprises étrangères pour leur bon fonctionnement ? Peut-on se satisfaire de ne maîtriser qu'une « brique » technologique dans la chaîne de valeur ?

Je penche pour la deuxième solution, constatant l'écrasante domination, de fait, des acteurs américains en termes de logiciels et de systèmes d'exploitation (*Operating Systems* – OS) : je préconise la promotion de champions européens, même imparfaits.

En ce qui concerne la promotion de nos solutions technologiques européennes, nous sommes dans un cercle vicieux : plus un outil est connu, plus on le sollicite, et ainsi de suite, jusqu'à une position de monopole. Réagissons maintenant car plus le temps passe, plus les bases de données des géants américains s'enrichissent, et plus il sera difficile de les rattraper.

En outre, plus le temps passe, plus le cadre juridique tarde à se mettre en place, moins il sera efficace contre une concurrence qui aura eu le temps de se structurer.

À l'image de l'initiative germanique Gaïa-X, que la France a rapidement rejoint, il est plus que temps de promouvoir nos outils numériques européens, même imparfaits.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Madame et Monsieur les Rapporteurs, quelles sont vos réactions par rapport à ces interventions ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Les auditions que nous avons menées révèlent une prise de conscience et une vision enfin commune partagée par la Commission sur l'usage des données. Je constate cet heureux changement, qui contraste avec les auditions que j'avais menées il y a quatre ans, en ma qualité de rapporteur, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi « pour une République numérique », premier texte

d'ampleur embrassant le champ de la réglementation du numérique en France. Le RGPD a joué un rôle important dans cette convergence des points de vue.

L'annonce, au niveau européen, de plusieurs textes d'ampleur, dont le DSA et le DMA, nous a conduits, en accord avec Catherine Morin-Desailly, à revoir notre stratégie. Nous avons ainsi décidé, dans un premier temps, d'affirmer la position générale de notre commission à travers un avis politique. Par la suite, nous remettrons sur le métier des propositions de résolutions européennes à l'aune des nouveaux textes européens qui nous auront été soumis. Je partage d'ailleurs pleinement le point de vue de Jean Bizet, estimant qu'un règlement européen serait largement préférable à des directives.

Pour illustrer les véritables enjeux de nos travaux, un de nos interlocuteurs citait Vladimir Poutine, pour qui « celui qui maîtrise la donnée est maître du monde ». En effet, ce qui importe n'est pas tant la localisation et le stockage des données sur le territoire européen que l'exploitation de ces données. La clé de la souveraineté de l'Union européenne en matière numérique réside dans le développement de l'intelligence artificielle permettant d'exploiter ces données. D'où l'enjeu, évoqué par Pascal Allizard, de la maîtrise des flux de données et de leur cryptage plutôt que de leur stockage. Nous, Français de l'étranger qui votons électroniquement, nous savons que la confidentialité et la validité de notre vote reposent sur la fiabilité des systèmes de protection des flux contre l'espionnage ou la malveillance de certains pays.

C'est l'ensemble des 27 États membres, conjointement, qui doit apporter des réponses, en particulier en jugulant la tendance de certains des plus petits États à recourir à des prestataires extra-européens pour le stockage de leurs données. Plus des deux tiers des données de l'Union européenne sont aujourd'hui stockées aux États-Unis. Les textes sur les données qui vont prochainement être publiés ont pour objectif commun de rapatrier sur le sol européen les données numériques européennes personnelles et non personnelles aujourd'hui stockées hors de l'Union. Afin de remplir cet objectif, nous appelons dans cet avis politique, au plan technique, à favoriser l'interopérabilité des systèmes et la portabilité des données, et au plan stratégique, à recourir à des mesures incitatives plutôt que coercitives. Or pour inciter, il faut être attractif et compétitif.

**M. André Gattolin.** – Lorsque dans le cadre de mes travaux sur l'intelligence artificielle et les supercalculateurs, nous avons échangé avec Thierry Breton, ce dernier soulignait que la France et l'Europe commettaient l'erreur de se focaliser sur les lieux de stockage des données, les fameuses « fermes de stockage », au détriment du véritable enjeu que constitue le lieu de traitement des données. Par conséquent, disposer d'outils de traitement des données souverains, et notamment de supercalculateurs européens, est un enjeu majeur. Au-delà, il faut que toute la filière technologique soit souveraine : dépendre de microprocesseurs américains ou chinois nous rend forcément vulnérables en raison des *back doors*, grâce auxquelles il est possible d'intercepter des données pourtant contrôlées, stockées et traitées en France. Or même Atos, sous la direction de Thierry Breton, utilisait des microprocesseurs taïwanais, estimant qu'ils étaient les plus performants au monde. Même avec un cadre juridique robuste, des capacités de stockage de données ou des supercalculateurs, nos données ne seront pas en sécurité si les microprocesseurs que nous employons, fournis par CISCO, Intel ou leurs équivalents chinois, agissent comme de véritables « passoires ».

Je voudrais aussi évoquer un échange avec nos services de renseignement, qui m’alertait sur d’autres dangers que ceux provenant de Russie et que, chaque semaine, des données françaises sont aspirées en direction de la Chine. Or les milieux politiques et économiques semblent ne pas avoir pris conscience de ce danger.

Cette question est pourtant cruciale car les algorithmes de l’intelligence artificielle requièrent des masses de données considérables. La Chine dispose, avec son milliard d’habitants, d’un potentiel de données personnelles énorme, mais les marchés les plus intéressants à investir restent l’Union européenne et l’Amérique du Nord. Or pour investir ces marchés, il faut disposer de nos données, permettant de décrypter le comportement de nos concitoyens. Nous avons là besoin d’une protection efficace.

Enfin, nous avons besoin de moyens bien supérieurs à ceux actuellement à l’œuvre en matière de cybersécurité, pour assurer un haut degré de protection des données.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Cette réflexion nous conduit à évoquer les politiques de recherche à l’échelle nationale et européenne. Pour éviter le saupoudrage inefficace, ne devrions-nous pas identifier des domaines stratégiques sur lesquels concentrer les moyens, comme l’informatique quantique, qui vient d’être évoquée ?

**Mme Laurence Harribey, rapporteur.** – Je prends bonne note des remarques qui ont été faites par nos collègues et qui, dans l’ensemble, confirment les observations mentionnées dans notre avis politique. Pour synthétiser, l’enjeu n’est pas tant le stockage des données que leur maîtrise et leur exploitation, au moyen de l’intelligence artificielle. Ce point soulève la question de la politique industrielle, pour laquelle nous sommes mal outillés. L’audition de Thierry Breton, en avril dernier, a réveillé les consciences au sein de notre commission. Comme l’a souligné Christophe-André Frassa, une prise de conscience est également intervenue au niveau de la Commission européenne. La situation fait aujourd’hui l’objet d’un diagnostic exact et partagé. Mais il nous manque encore deux choses : un cadre juridique européen de référence renforcé en matière de données non personnelles (à l’exemple du RGPD) et son allié indispensable, une politique industrielle et de recherche adaptée. Enfin, je me fais l’écho des remarques écrites transmises par Catherine Morin-Desailly, afin que nous renforçons dans notre projet d’avis politique, le point concernant la politique de concurrence.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Venons-en donc à l’avis politique. Je me fais à mon tour le porte-parole de Catherine Morin-Desailly qui m’a indiqué soutenir l’avis politique, en y apportant deux nuances.

Elle s’interroge premièrement sur le sens de la phrase : « une part excessive des données produites en Europe par des acteurs publics et privés sont aujourd’hui hébergées et traitées dans des pays tiers, notamment sur le sol américain », estimant que la part des données transférable hors de l’Union européenne devrait être, dans l’idéal, inexistante.

Deuxièmement, concernant le paragraphe : « considérant en outre que la taille modeste des acteurs européens du numérique par rapport à ses acteurs extra-européens ne leur permet ni d’être compétitifs sur le marché mondial et européen ni de fournir une capacité de service comparable à leurs concurrents », Catherine Morin-Desailly indique que c’est toujours l’argument mis en avant pour justifier de ne pas privilégier les acteurs européens existants, qui

ont besoin de ces marchés pour se développer, que nos sociétés françaises et européennes de dimension internationale répondent qu'elles sont tout à fait capables de fournir des services comparables aux acteurs américains, et qu'il serait peut-être bon que l'avis politique intègre par conséquent des règles de préférence communautaire et de création d'un *Small Business Act*.

Êtes-vous d'accord pour intégrer ces deux remarques à l'avis politique ?

Avec votre accord, je suggère que nous modifions le texte de l'avis politique pour répondre aux deux remarques de notre collègue. Nous appelons la Commission à reconsidérer les règles européennes de concurrence et à veiller à ce que les pratiques en matière de marchés publics permettent aux PME européennes d'y accéder effectivement. Y a-t-il d'autres remarques sur l'avis politique ? Je le soumets au vote.

*La commission adopte l'avis politique ainsi rédigé, qui sera adressé à la Commission européenne :*

*Avis politique sur la politique européenne en matière de données  
et la souveraineté numérique européenne*

La commission des affaires européennes du Sénat,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

Vu les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000/C 364/01,

Vu la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques,

Vu la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public,

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, notamment ses articles 2, 4, 24 à 43 et 44 à 50,

Vu la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil,

Vu le règlement (UE) 2018/1807 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 établissant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne,

Vu le règlement (UE) 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE) n° 526/2013,

Vu la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public,

Vu la décision 2010/87/UE de la Commission du 5 février 2010 relative aux clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel vers des sous-traitants établis dans des pays tiers en vertu de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, modifiée,

Vu l'arrêt C-311/18 de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 juillet 2020 (Data Protection Commissioner contre Facebook Ireland Ltd, Maximillian Schrems),

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 6 mai 2015, intitulée « Stratégie pour un marché unique numérique en Europe », SWD(2015) 100,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 janvier 2017, intitulée « Créer une économie européenne fondée sur les données », COM(2017) 9 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 24 janvier 2018, intitulée « Une meilleure protection et de nouvelles perspectives - Orientations de la Commission relatives à l'application directe du règlement général sur la protection des données à partir du 25 mai 2018 », COM(2018) 43 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 29 mai 2019, intitulée « Lignes directrices relatives au règlement concernant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne », COM(2019) 250 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 24 juillet 2019, intitulée « Les règles en matière de protection des données comme instrument pour créer un climat de confiance dans l'UE et au-delà - bilan », COM(2019) 374 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 février 2020 intitulée « Une stratégie européenne pour les données », COM(2020) 66 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 19 février 2020 intitulée « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », COM(2020) 67 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 27 mai 2020, intitulée « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », COM(2020) 456 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 24 juin 2020, intitulée « Marche à suivre en ce qui concerne la mise en conformité de l'acquis de l'ancien troisième pilier avec les règles en matière de protection des données », COM(2020) 262 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 24 juin 2020, intitulée « La protection des données : un pilier de l'autonomisation des citoyens et de l'approche de l'Union à l'égard de la transition numérique - deux années d'application du règlement général sur la protection des données », COM(2020) 264 final,

Vu les recommandations 01/2020 du Comité européen de la protection des données sur les mesures complétant les outils de transfert afin d'assurer le respect du niveau de protection des données à caractère personnel garanties par la réglementation de l'Union, adoptées le 10 novembre 2020,

Vu les recommandations 02/2020 du Comité européen de la protection des données sur les garanties essentielles européennes pour les mesures de surveillance, adoptées le 10 novembre 2020,

Vu le projet de nouvelles clauses contractuelles types publiées et mises en consultation par la Commission européenne le 13 novembre 2020,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 122 (2014-2015) pour une stratégie européenne du numérique globale, offensive et ambitieuse, adoptée le 30 juin 2015,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 131 (2016-2017) pour une réforme des conditions d'utilisation des mesures conservatoires prévues par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence, adoptée le 8 septembre 2017,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 122 (2019-2020) sur la modernisation de la politique européenne de la concurrence, adoptée le 20 juillet 2020,

Vu le rapport d'information du Sénat « L'Union européenne, colonie du monde numérique ? » (n° 443, 2012-2013) - 20 mars 2013 - de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission des affaires européennes,

Vu le rapport d'information « L'Europe au secours de l'Internet : démocratiser la gouvernance de l'Internet en s'appuyant sur une ambition politique et industrielle européenne » (n°696, 2013-2014) - 8 juillet 2014 - de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la mission commune d'information sur la gouvernance mondiale de l'Internet,

Vu le rapport du Sénat « Le devoir de souveraineté numérique » (n° 7, 2019-2020) - 1er octobre 2019 - de M. Gérard Longuet, fait au nom de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique,

Vu le rapport d'information « Moderniser la politique européenne de concurrence » (n° 603, 2019-2020) - 8 juillet 2020 - de MM. Alain Chatillon et Olivier Henno, fait au nom de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques,

Considérant que les données sont au cœur de la transformation numérique et que l'innovation fondée sur les données peut apporter des bénéfices considérables pour répondre aux grands défis sociétaux et environnementaux, mais également pour transformer l'action publique, y compris dans l'exercice des prérogatives régaliennes des États ;

Considérant que la croissance rapide de la masse de données produites chaque année dans le monde, estimée à 175 zettaoctets en 2025, va continuer à s'accélérer, portée notamment par l'utilisation grandissante des objets connectés ;

Considérant que la valeur de l'économie fondée sur les données dans l'Union européenne, à l'horizon 2025, est estimée à 829 milliards d'euros, soit plus du double qu'en 2018 ;

Considérant que les données à caractère personnel constituent, au même titre que les données à caractère non personnel, un enjeu stratégique économique majeur ;

Considérant en outre que l'utilisation de données à caractère personnel, notamment lorsqu'elles sont liées, par exemple, à l'origine raciale ou ethnique, aux opinions politiques, aux convictions religieuses ou philosophiques ou à l'appartenance syndicale, ou à la vie ou à l'orientation sexuelles, mais également quand elles sont d'ordre socio-économique ou comportemental, rend possibles des phénomènes d'interférence dans les processus démocratiques ;

Considérant en conséquence que la maîtrise des données et de leur exploitation, notamment grâce aux technologies d'intelligence artificielle, représente un enjeu économique et démocratique majeur ;

Considérant que le règlement général sur la protection des données (RGPD) a déjà inspiré de nombreuses adaptations législatives dans des pays tiers, dans différentes régions du monde ;

Considérant qu'il est essentiel que les États européens s'assurent que ni des États tiers ni des groupes extérieurs ne puissent accéder à leurs données stratégiques et sensibles, que celles-ci soient à caractère personnel ou non ;

Considérant que l'article 4 du règlement (UE) 2018/1807 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 établissant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne pose le principe d'une libre circulation de ces données au sein de l'espace économique européen, mais qu'il n'existe pas, en l'état, de dispositions spécifiques relatives à l'hébergement ou au traitement à l'étranger ou par des entreprises de droit non européen de données à caractère non personnel ;

Considérant qu'une part considérable des données produites en Europe par des acteurs publics et privés sont aujourd'hui hébergées et traitées dans des pays tiers, notamment sur le sol américain ; considérant en outre que, même lorsque ces données sont hébergées et traitées sur le sol européen, par des entreprises non européennes, l'existence de législations extraterritoriales comme le Cloud Act américain menace la confidentialité de ces données ;

Considérant que la crise sanitaire de la Covid-19 a mis en lumière la dépendance des acteurs économiques européens et des États européens vis-à-vis des acteurs extra-européens du numérique, notamment américains, mais également asiatiques, entre autres en termes de capacités de collecte, de stockage et de traitement de données, en raison d'un déficit d'offre européenne en matière d'infrastructures, de logiciels et de plateformes permettant d'exploiter les données ;

Considérant en outre que la taille modeste des acteurs européens du numérique par rapport à ces acteurs extra-européens ne leur permet ni d'être compétitifs sur le marché mondial et européen, ni de fournir une capacité de service comparable à leurs concurrents ;

Sur le renforcement de la protection des données européennes

Souligne la double menace pour les États européens et l'Union que représentent, en matière d'autonomie stratégique, d'une part la rivalité d'acteurs étatiques, par exemple via l'existence de législations extraterritoriales comme le Cloud Act, et d'autre part, la position dominante d'acteurs privés américains, et dans une moindre mesure chinois, susceptibles, en s'appuyant notamment sur la masse considérable de données qu'ils détiennent, d'entrer en concurrence avec les États dans leurs fonctions régaliennes ;

Salue la prise de conscience par l'Union européenne de l'importance des enjeux de souveraineté numérique et de l'urgence à agir ;

Accueille favorablement les récentes initiatives de la Commission, en particulier l'annonce d'un corpus législatif visant à la création d'un espace européen des données à caractère non personnel, afin de garantir une circulation et une exploitation optimales de ces données au sein de l'espace économique européen, au bénéfice de l'innovation et de la croissance, tout en assurant la sécurité de ces données, dans un cadre basé sur la confiance et l'équité ;

Rappelle que ce cadre législatif devra être constitué sans préjudice du respect de la législation européenne préexistante en matière de protection des données, notamment des données à caractère personnel et des données protégées par le secret des affaires ;

Sera attentive aux modalités concrètes de mise en œuvre de ces principes dans les propositions de textes législatifs qui seront publiées dans les prochaines semaines par la Commission ;

Estime indispensable la mise en place dans ces textes de mécanismes visant à assurer efficacement le respect des standards européens en matière de protection des données, indépendamment de leur localisation, par tous les acteurs, européens ou non, susceptibles de les héberger et/ou de les traiter, y compris en ce qui concerne les données transférées pour des motifs techniques ;

Plaide pour une approche différenciée suivant le degré de sensibilité des données considérées, en tenant compte de leur nature et des risques encourus, dans le prolongement des réglementations européennes existantes, et notamment de l'article 4 du règlement (UE) 2018/1807 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 établissant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne ; souligne la nécessité d'engager une réflexion coordonnée au niveau européen sur le périmètre des données stratégiques ;

Appelle à une vigilance particulière concernant les données, à caractère personnel ou non, nécessaires aux États et aux institutions européennes pour l'exercice de leurs missions régaliennes et relevant de leur souveraineté ;

Demande une application pleine et entière des dispositions du RGPD en ce qui concerne les transferts de données à caractère personnel vers des États tiers ; invite les États membres et les acteurs économiques à ne pas méconnaître les risques en matière de protection des données à caractère personnel existant dans ces États tiers, et à prendre sans tarder toutes les mesures organisationnelles et/ou techniques nécessaires pour assurer la pleine application des garanties prévues par le RGPD ;

Appelle en outre à une application attentive et pleine et entière des dispositions protectrices particulières concernant les données sensibles, y compris lorsque ces dernières résultent de la combinaison de données à caractère personnel non qualifiées de données « sensibles » ;

Souligne la nécessité pour les acteurs économiques de disposer de règles claires et stables en matière de transfert vers des pays tiers de données, tant à caractère personnel que non personnel ;

Demande que les fournisseurs de services informatiques, tant à destination des particuliers que des entreprises, soient tenus d'assurer une totale transparence sur le lieu de stockage et de traitement des données qui leur sont confiées, ainsi que sur les finalités de ces traitements, et sur les législations auxquelles ils sont soumis ;

Sur la mise en place d'une stratégie européenne pour soutenir l'écosystème numérique européen

Estime indispensable de promouvoir, à la fois auprès des acteurs économiques et du grand public, une prise de conscience de la valeur stratégique des données à caractère personnel et non personnel ;

Appelle à un renforcement de l'écosystème numérique européen, et à la mise en place d'une politique industrielle volontariste en la matière ;

Rappelle que l'Europe dispose de tous les atouts nécessaires, notamment en matière de ressources humaines et de niveau de formation, non seulement pour rattraper son retard, à long et moyen terme, en matière de stockage et d'hébergement des données dans les secteurs stratégiques, mais aussi pour tirer pleinement profit des vagues d'innovation en cours ou à venir reposant sur l'exploitation des données (intelligence artificielle, réalité augmentée, ...);

Regrette le sous-investissement chronique en Europe dans les technologies numériques depuis plusieurs décennies; salue cependant le fait que 20 % des fonds prévus dans le plan de relance européen en cours d'adoption soient destinés à la numérisation de l'économie;

Appelle néanmoins à la plus grande vigilance quant à la sélection des bénéficiaires de ces fonds, afin de soutenir prioritairement le développement et la croissance de sociétés européennes, pleinement respectueuses de la réglementation européenne en matière de protection des données;

Salue l'initiative franco-allemande Gaïa-X, ainsi que la déclaration conjointe des États membres de soutien à l'initiative de cloud européen du 15 octobre 2020; souhaite que l'articulation entre les deux projets soit clarifiée; souligne la nécessité, tout en maintenant le degré maximal d'ouverture envers les acteurs non-européens, de prémunir les utilisateurs du cloud européen de toute exposition à des législations ou à des pratiques permettant un accès abusif à leurs données;

Appelle à accorder une attention particulière à l'interopérabilité et à la portabilité des données, afin d'éviter les effets de verrouillage au sein du cloud, de stimuler l'innovation, de renforcer la concurrence et de permettre l'émergence de nouveaux acteurs;

Souhaite la mise en place d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) dans le domaine du cloud;

Demande, de manière générale, à la Commission de reconsidérer les règles de concurrence européennes, notamment en matière d'aides d'État, et de veiller à ce que les pratiques en matière de marchés publics permettent aux petites et moyennes entreprises (PME) européennes d'y accéder effectivement, afin de créer les conditions d'émergence d'un écosystème numérique européen innovant et compétitif;

Appelle l'Union européenne à poursuivre et intensifier sa politique de « diplomatie de la donnée », à la fois auprès de ses partenaires internationaux et au sein des instances internationales, afin de diffuser ses standards en matière de collecte, de traitement et d'exploitation des données.

**Jeudi 26 novembre 2020**

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

### **Agriculture et pêche**

**Audition conjointe avec la commission des affaires économiques du Sénat et les commissions des affaires européennes et des affaires économiques de l'Assemblée nationale, de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation**

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat.** – Monsieur le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, nous sommes très heureux de vous accueillir pour cette audition organisée dans un format exceptionnel, compte tenu de l'enjeu. Nous discuterons en effet de la dernière étape de la réforme de la politique agricole commune (PAC) pour la période 2021-2027, à la lumière, d'une part, des négociations en trilogue qui viennent de débiter, d'autre part, de la transition verte que tous les États membres appellent de leurs vœux et dont on commence tout juste à mesurer les implications.

Vous êtes auditionné par les commissions des affaires économiques et des affaires européennes du Sénat et de l'Assemblée nationale, réunies en visioconférence. Les députés français au Parlement européen ont également été invités à assister à nos échanges, s'ils le souhaitent.

Nous sommes ensemble pour une durée d'environ deux heures. Après votre propos liminaire, vingt parlementaires représentant les différentes sensibilités de nos deux assemblées vous interrogeront : dix députés et dix sénateurs ont été désignés par leur groupe politique, dans le respect des équilibres de chaque assemblée. Chacun disposera d'une minute trente pour s'exprimer. Vous nous excuserez de ne pas avoir tenu compte de la parité : cela aurait été beaucoup trop complexe !

Permettez-moi de commencer cette audition en dressant, au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, un constat général. Nous avons bien sûr observé avec satisfaction les efforts et les progrès accomplis dans cette négociation, mais nous avons surtout des inquiétudes assez fortes.

Bien que le budget ait été augmenté au cours de la négociation, il recule de 10 % en euros constants. Quand on annonce à un malade à qui l'on devait couper les deux jambes qu'on ne lui en coupe plus qu'une, il est content, bien sûr, mais cela reste quand même une mauvaise nouvelle.

Nous nous réjouissons du verdissement de la PAC, mais celui-ci s'accompagne, nous semble-t-il, d'une complexité accrue. Je rappelle que nos agriculteurs seront soumis à treize directives déjà existantes, à douze règlements dont cinq nouveaux, ainsi qu'à des éco-schemes – éco-régimes – nationaux, une nouveauté dont nous reparlerons probablement.

Nous observons un risque de renationalisation, que nous avons souligné dans les quatre résolutions adoptées par le Sénat, via le plan stratégique national qui sera élaboré par chaque pays. Nous nous posons des questions sur la cohérence et le contrôle de ce dispositif.

Nous déplorons des possibilités extrêmement fortes de transferts libres entre les piliers, en vertu de recommandations récemment adoptées par le Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne.

Nous dénonçons l'augmentation des écarts de compétitivité et donc des distorsions de concurrence intra-européennes, ainsi que la possibilité pour certains pays de s'exonérer d'une partie des nouvelles conditionnalités environnementales.

Le résultat est assez éloigné des résolutions adoptées par le Sénat. Je suis persuadée, Monsieur le ministre, que mes collègues vous poseront des questions en ce sens.

**M. Roland Lescure, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.** – La politique agricole commune a été le vecteur privilégié de l'émancipation et, surtout, de la souveraineté de l'Union européenne après la seconde guerre mondiale. Face à la crise économique, sanitaire et sociale que nous traversons et qui est loin d'être terminée, nous devons entrer dans un nouvel âge de la souveraineté européenne, dont la PAC, soixante-dix ans après sa création, doit rester le vecteur privilégié. Vous avez souvent le mot « souveraineté » à la bouche, Monsieur le ministre ; ce n'est pas un vain mot, et nous allons sans doute l'entendre encore ce matin.

Il faut nourrir les Européens, avec une alimentation de qualité. Il faut aussi faire en sorte que les agriculteurs aient les moyens de se nourrir. Voilà les défis que devra relever cette nouvelle politique agricole commune. Je serai évidemment moins sévère que Mme Primas à l'égard des efforts que vous avez déployés pour préserver un budget ambitieux et des résultats que vous avez obtenus jusqu'à présent. Le travail ne fait que commencer. Nous sommes impatients de vous entendre.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat.** – Comme l'a souligné Mme Primas, cette audition réunit les deux chambres du Parlement, mais un tel format n'est pas sans précédent sur ce sujet stratégique qu'est l'agriculture. Je fais référence ici au document de synthèse des résolutions de l'Assemblée nationale et du Sénat relatives à la réforme de la PAC, que nous avons établi ensemble en octobre 2019 et dont la portée politique et symbolique était alors inédite. Ce document était issu des échanges de vues entre les députés et les sénateurs de nos deux commissions des affaires européennes, élargies aux membres de la délégation française au Parlement européen. Notre démarche d'aujourd'hui participe fondamentalement du même objectif : sur un enjeu d'importance majeure comme la politique agricole commune, nous savons travailler ensemble, efficacement et de façon constructive, tout en conservant nos sensibilités respectives.

Monsieur le ministre, les parlementaires nationaux que nous sommes manquent encore de nombreuses informations pour étayer leur jugement sur les détails d'une réforme effroyablement complexe. S'y ajoutent de nombreuses interrogations et ambiguïtés, en particulier sur l'articulation entre la future PAC 2021-2027 et la transition verte, le fameux *Green Deal*. Les récentes déclarations de M. Frans Timmermans, vice-président de la

Commission européenne, ne nous ont d'ailleurs pas rassurés, car elles nous semblent implicitement fondées sur l'idée de décroissance. Que penser, en particulier, de l'absence de publication par la Commission européenne des études d'impact des stratégies « Biodiversité » et « De la ferme à la table » ? Le ministère de l'agriculture des États-Unis estime leur impact à une réduction de 12 % de la production agricole de l'Union européenne à l'horizon 2030. Est-ce cela, l'avenir de l'agriculture européenne ? Que deviendrait, dans un tel contexte, l'objectif de souveraineté alimentaire européenne ?

Sur tous ces points, Monsieur le ministre, nous avons grandement besoin de vos éclairages.

**Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.** – Je me réjouis que nous continuions aujourd'hui notre travail commun. Il est très important que nous travaillions de manière transversale sur les questions européennes. Nous montrons ainsi combien nous soutenons les positions françaises. Les parlementaires de certains autres États membres de l'Union européenne savent très bien laisser de côté leurs divergences politiques pour promouvoir leur vision de l'agriculture.

Monsieur le ministre, j'aimerais vous interroger sur trois incertitudes majeures.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a-t-il travaillé à la définition des conditions agro-environnementales qui pourraient s'appliquer au versement des aides directes ? La compatibilité de la prochaine PAC avec les objectifs environnementaux reposera en effet sur des critères techniques qui doivent être analysés.

Quel niveau de contrôle la Commission européenne exercera-t-elle sur les futurs plans stratégiques nationaux ? Ce contrôle doit en effet permettre d'éviter toute distorsion de concurrence entre les États membres et nous assurer de progresser collectivement vers les objectifs ambitieux fixés dans la stratégie « De la ferme à la table » au mois de mai dernier.

Enfin, la position du Conseil ne prévoit pas d'avancées substantielles concernant les outils de gestion de crise. Dans une communication devant la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale en juillet dernier, nos collègues Jean-Baptiste Moreau et André Chassaigne ont demandé qu'une définition commune de la notion de « crise agricole » soit trouvée au niveau européen, afin de déclencher automatiquement certains dispositifs de soutien. Ils proposaient aussi de réformer la réserve de crise, jamais déclenchée car financée par le premier pilier. Quelle est la position de la France sur ce sujet ? Pensez-vous que ces thématiques pourraient être inscrites à l'ordre du jour des discussions ?

**M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** – C'est la première fois que je m'exprime devant vos quatre commissions réunies ; ce format montre toute l'importance de la réforme de la politique agricole commune.

Avant de répondre aux premières questions, je voudrais revenir sur les événements des derniers mois. La politique agricole commune doit d'abord répondre à une vision politique ; l'erreur serait de ne voir que l'outil et d'en oublier la dimension politique. Or il existe tellement d'outils liés à la PAC que les débats se limitent souvent aux pourcentages de transfert ou de redistribution, aux mécanismes d'agroéquipement ou à la mise en œuvre de telle ou telle fonctionnalité. Il faut d'abord nous interroger sur la vision que la

PAC doit traduire. Cette question est d'autant plus d'actualité que les Britanniques sont d'ores et déjà confrontés à la réalité que recouvre leur sortie de la PAC.

À mes yeux, la politique agricole commune présente deux avantages : la souveraineté et la protection.

Depuis la fin des années cinquante ou le début des années soixante, la PAC vise à assurer notre souveraineté agro-alimentaire, à savoir la possibilité pour les agriculteurs français de nourrir le peuple européen. Des progrès sont certes nécessaires – j'évoquerai un peu plus tard la souveraineté en matière de protéines –, mais c'est un fait que la souveraineté agroalimentaire et la résilience de l'agriculture européenne sont permises par la PAC, qui prévoit des financements, des débouchés – le marché commun – et des dispositifs d'accompagnement, notamment financier, des transitions.

Le deuxième apport de la PAC, qu'il ne faut jamais perdre de vue et que la crise de la covid-19 a justement mis en avant, est la protection. La PAC, dont la finalité initiale était simplement de nourrir le peuple, doit maintenant nourrir ce dernier dans des conditions sanitaires optimales. Cet objectif a un corollaire trop souvent oublié, parfois par naïveté : il s'agit non seulement d'imposer des normes aux agriculteurs européens, mais aussi de les accompagner et de les protéger contre des importations ne respectant pas les règles environnementales auxquelles ils sont eux-mêmes soumis.

Souveraineté et protection sont donc à mes yeux les deux piliers, les deux grandes finalités de la politique agricole commune. Nous ne devons jamais les perdre de vue.

Le premier étage de la fusée de la PAC est évidemment le budget. J'ai entendu les remarques de la présidente Primas, mais il faut voir d'où nous sommes partis. En octobre 2018, la Commission européenne a mis sur la table une proposition de budget doté de 365 milliards d'euros, une somme très inférieure au budget de la PAC actuelle. Souvenez-vous des discussions que nous avons eues alors, y compris au niveau national : nous espérions porter le budget de 365 à au moins 375 milliards d'euros. Grâce à notre action résolue et à celle du Président de la République, nous avons finalement obtenu une enveloppe de 386 milliards. Je connais bien la distinction entre euros courants et euros constants, mais en matière de PAC, on parle traditionnellement en euros courants car ce sont ces montants qui sont véritablement dépensés. En euros courants, donc, nous avons obtenu une stabilisation du budget de la PAC, avec une augmentation de 22 milliards d'euros par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne, dans un contexte qui n'est pas évident. La partie n'était vraiment pas gagnée d'avance, mais pour la France, c'était une priorité absolue. Je peux vous dire que nous avons mis tout notre poids politique dans la bataille pour obtenir ce maintien du budget de la PAC ; nous considérons en effet qu'il n'y a pas d'Europe forte sans agriculture européenne forte, et que la France est probablement l'un des principaux pays qui font la force de l'agriculture européenne.

Le deuxième étage de la fusée, tout aussi important, est le cadre politique de la PAC. Comment traduit-on les principes que j'ai évoqués – souveraineté et protection – dans les principales règles de fonctionnement de la PAC ? C'est le rôle des ministres européens de l'agriculture, dans le cadre du conseil « Agriculture et pêche », que de répondre à cette question. Les discussions ont duré plusieurs mois et se sont terminées fin octobre à Luxembourg, au terme de deux jours et deux nuits de débats ininterrompus. Un accord sur un

cadre a été trouvé à la quasi-unanimité – un État membre s’y est opposé et deux ou trois autres se sont abstenus. Nous avons réussi soit à obtenir ce que nous voulions soit à empêcher que soient franchies des lignes rouges.

La première chose à laquelle nous tenions était d’inverser la tendance en matière de respect des engagements environnementaux. Jusqu’à présent, des « bons élèves » prenaient des engagements ambitieux en matière de transition environnementale ; les autres promettaient, la main sur le cœur, qu’ils feraient tout leur possible pour y arriver, mais ils n’y parvenaient pas et tout le monde finissait par s’en satisfaire. On creusait ainsi la différence, au sein même du marché commun, entre les modalités de production et donc, in fine, la qualité voire les coûts. Or les deux produits étaient présentés côte à côte sur les étals des supermarchés, et il faut bien admettre que rien ne ressemble plus à un concombre qu’un autre concombre...

Pour la première fois, nous avons réussi à obtenir non seulement que les mesures agro-environnementales traditionnelles soient maintenues et rendues obligatoires, mais aussi que des éco-régimes obligatoires soient mis en place dans le cadre du premier pilier, celui des paiements directs. Pour l’instant, le Conseil des ministres de l’agriculture prévoit de consacrer 20 % des aides du premier pilier à ces éco-régimes. Le Parlement européen parle de 30 % ; les discussions en trilogue vont s’engager mais, à ce stade, ce n’est pas tant le pourcentage qui importe que le principe, acté au niveau des ministres, selon lequel les éco-régimes seront obligatoires. Mais le diable se cache dans les détails : une fois que nous avons obtenu, dans la nuit, le caractère obligatoire des éco-régimes, il fallait empêcher que des dérogations puissent être accordées permettant de défaire ce que nous venions de faire. Nous avons été très vigilants sur ce point – nous pourrions y revenir.

Le deuxième grand principe que j’ai défendu dans la négociation, aux côtés des parlementaires européens, est celui de la souveraineté alimentaire et agroalimentaire. Vous savez à quel point cette notion m’est chère.

À cet égard, je voudrais développer l’exemple des protéines végétales. L’un des principes de la PAC est de soutenir spécialement les productions qui connaissent des difficultés ; les aides couplées, que vous connaissez bien, leur sont destinées. Or, dans notre bel espace européen, la filière des protéines n’est pas en difficulté, mais trop peu développée : il faudrait beaucoup plus de champs de protéagineux. Le problème, c’est que les outils de la PAC – les aides couplées, notamment – permettent de soutenir des surfaces existantes pour éviter qu’elles ne disparaissent, mais pas d’accroître ces surfaces. Nous sommes en position défensive ; nous perdons de vue notre souveraineté. Je suis donc parti en croisade, demandant que les aides couplées puissent être utilisées, en cas de besoin, pour accroître les surfaces. Nous avons finalement obtenu une déclaration des membres du Conseil des ministres de l’agriculture nous permettant de le faire.

Toujours en matière de souveraineté, il y a un deuxième résultat que nous avons obtenu à l’arraché, c’est-à-dire dans la phase finale de la discussion, vers trois heures et demie du matin : c’est la lisibilité pour le secteur vitivinicole. Du fait de la crise de la covid-19 et de la diminution des débouchés, il est nécessaire de prendre des mesures de marché pour éviter la chute des cours : concrètement, nous avons pris des mesures de stockage et des mesures de distillation. Or, au même moment, l’Europe envisageait de libéraliser les plantations de vignes à l’horizon 2030. Nous prenions donc, à l’échelon national, des mesures à contre-courant

alors même qu'en termes de souveraineté, nous devons rassurer les viticulteurs et leur donner de la visibilité sur l'avenir des droits de plantation. Nous avons finalement obtenu que la situation actuelle soit prolongée et que l'échéance de libéralisation soit repoussée à 2040. Ce n'était pas forcément évident car l'Italie, par exemple, suit une autre logique consistant à étendre les vignobles, par exemple pour le prosecco. Il fallait donc trouver le juste équilibre.

La troisième position que nous voulions défendre est celle d'une politique agricole plus juste. Si les eco-schemes ont été rendus obligatoires, c'est précisément parce qu'il faut, d'une part, accompagner la transition agroécologique pour maintenir la qualité et la résilience du modèle agricole européen tout en permettant la création de valeur – n'oublions jamais que l'un ne va pas sans l'autre –, et, d'autre part, empêcher toute concurrence déloyale sur le marché commun.

Cette PAC plus juste doit aussi être une PAC du quotidien pour nos agriculteurs. Si vous demandez aux services déconcentrés de votre région la déclinaison régionale de la PAC, ils vous remettront de gros pavés. À l'échelle d'une exploitation, c'est un peu plus simple, mais cela reste tout de même très compliqué. Or un agriculteur n'a pas à soutenir une thèse sur les règlements européens avant d'aller dans ses champs pour exercer son métier. Nous avons donc voulu que cette PAC plus juste soit une PAC plus simple.

J'en profite pour m'adresser aux députés européens qui nous écoutent, car ce sujet reste ouvert dans le cadre du trilogue. Pour faire très simple, la réforme de la PAC consiste à passer d'un contrôle de la conformité à un contrôle de la performance : on ne cherche pas à savoir uniquement si l'exploitant a respecté toutes les règles, mais également s'il a été performant. C'est d'ailleurs ce que nous avons fait, en France, pour le logement, dans le cadre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), mais nous avons parallèlement arraché une page sur quatre du code de l'urbanisme – la présidente Primas est bien placée pour le savoir, puisque nous avons travaillé ensemble sur ce texte. Or, dans la réforme de la PAC, nous risquons de passer de la conformité à la performance sans simplifier les règles de conformité. Comme je le disais à la Commission et à mes homologues européens, ce n'est pas « fromage et dessert », mais « fromage ou dessert » ; nous ne voulons pas d'un double contrôle de la conformité et de la performance, qui n'aurait aucun sens et ne ferait qu'ajouter de la complexité. Il nous faut donc trouver le bon équilibre : c'est l'un des enjeux des discussions en trilogue.

J'ai également introduit la notion de droit à l'erreur. Quand vous êtes ministre, vous passez généralement vos week-ends à signer des courriers expliquant aux élus que la situation sur laquelle ils appellent votre attention est malheureusement incompréhensible, tragique, avec des conséquences familiales parfois très dures, mais que les règles sont les règles et que vous n'avez pas la possibilité d'y déroger. Vous êtes nombreux à m'avoir interpellé, par exemple, sur les remboursements de dotation demandés aux jeunes agriculteurs qui ont eu le malheur de dépasser, pour une raison indépendante de leur volonté, le plafond de revenus imposé par un règlement. La PAC actuelle ne donne pas droit à une deuxième chance. Dans la dernière ligne droite de la discussion, j'ai donc essayé d'introduire la notion de droit à l'erreur, qui existe déjà en droit français. Le Parlement européen m'a beaucoup aidé en adoptant un amendement allant dans ce sens, et j'ai obtenu de la part du Conseil des ministres de l'agriculture une déclaration en faveur du droit à l'erreur. Si nous arrivons finalement à introduire cette notion dans le texte, nous montrerons que la PAC n'est pas au-dessus des

agriculteurs, mais à côté d'eux. J'appelle tous les parlementaires ici présents à pousser dans ce sens, car c'est un sujet très important.

Après la vision financière et la vision politique, je m'attarderai sur le troisième étage de la fusée : la déclinaison nationale de la PAC. La présidente Thillaye a raison de dire que cet aspect est essentiel. Nous commençons en effet à élaborer un plan stratégique national (PSN), avec l'objectif d'en envoyer à la Commission une première mouture à la fin du printemps ou au début de l'été. Le ministère de l'agriculture et de la pêche doit finaliser une première version de ce document en février ou mars, avant de lancer une consultation du public – ce qui est bien normal, la PAC étant l'un des éléments fondamentaux de l'Europe.

En matière de PAC, le diable se cache dans les détails, notamment dans ce PSN. Par exemple, quel sera le pourcentage des transferts autorisés entre les deux piliers ? Je pense aussi aux effets de redistribution, ainsi qu'à la détermination des aides couplées. Dans l'élaboration de ce document, nous devons tenir le même raisonnement que pendant les négociations sur la PAC : pour faire de vrais choix politiques, nous ne devons pas traiter le sujet par le prisme des outils, mais plutôt nous demander quelle agriculture française nous voulons en 2027. Si nous avons un gros problème en matière de protéines, alors nous devons mettre le paquet. Si nous reconnaissons que les élevages apportent beaucoup plus que la production de viande dans certains territoires, alors nous devons les soutenir et les reconnaître à leur juste valeur. J'ai demandé aux organisations professionnelles de participer à ce travail, afin que nous nous mettions d'accord sur les fondamentaux de notre vision politique de l'agriculture française à l'horizon 2027. Une fois que nous aurons mené cette réflexion, le plus dur sera fait : il suffira alors de concrétiser notre vision politique en utilisant les outils de la PAC. L'un de mes prédécesseurs, Edgard Pisani, avait coutume de dire que la mauvaise politique se limite aux outils, alors que la bonne politique, et même la très bonne politique, part d'une vision pour transformer le quotidien. Voilà ce que doit être le PSN !

Nous avons d'ores et déjà obtenu le maintien d'un certain nombre de dispositifs. Je pense à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), qui a fait l'objet d'âpres discussions, ou encore aux mesures sur le bio, qui sont très importantes.

La nouvelle PAC prévoira certaines évolutions, y compris en termes de gouvernance. À partir de 2023, les aides du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) feront l'objet d'une nouvelle répartition, précisée dans le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière récemment adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

Au moment où je vous parle, quelques sujets ne sont pas encore bouclés. Par exemple, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) fait toujours l'objet de discussions. Nous tenons à maintenir cette spécificité des territoires ultramarins. Ce n'est pas tant une question de financement que de vision politique : nous voulons que l'Europe montre qu'elle considère ces territoires comme une richesse en leur consacrant une politique spécifique, identifiée comme telle.

La marque de fabrique de cette PAC, c'est une vision politique sur laquelle nous nous sommes mis d'accord. Il faudra absolument décliner ce socle de principes environnementaux dans le cadre de notre politique commerciale. Par exemple, les supermarchés français vendent principalement des poulets français, mais 80 % des poulets

consommés en dehors du domicile ne sont pas des poulets européens. Nous devons donc travailler à une révision des accords commerciaux et à une meilleure information du consommateur. Sur ce dernier point, nous sommes en train de finaliser un décret, qui sera sans doute publié au début de l'année prochaine, visant à ce que l'origine des produits soit indiquée non seulement dans les supermarchés, mais également dans le secteur de la restauration.

J'ai cette conviction chevillée au corps : les principes de souveraineté et de protection doivent guider la transition environnementale de la PAC, mais celle-ci ne sera possible que si l'on crée de la valeur. Il ne faut jamais l'oublier. Or, dans le monde agricole, la création de valeur est moins liée à la compétitivité coût – aux charges, au temps de travail, à la fiscalité – qu'à la compétitivité hors coût, qui passe notamment par l'information du consommateur et, plus largement, par la crédibilité de notre action.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Avant de donner la parole à M. Jean Bizet, je précise que ce sera sa dernière intervention officielle en tant que sénateur. M. Bizet a été un remarquable président de la commission des affaires européennes du Sénat : qu'il me soit permis de lui rendre un petit hommage sympathique. (*Applaudissements.*)

**M. Jean Bizet, sénateur.** – Chacun convient désormais que l'action pour l'environnement et le climat n'est plus une option. Que l'agriculture prenne sa juste part de l'effort collectif ne fait plus débat. Mais n'oublions pas que la PAC est une politique avant tout économique et que son verdissement, au fil des réformes, est source de profondes préoccupations pour l'économie agricole européenne et surtout française.

Certaines études auraient démontré que, mises bout à bout, les ambitions de la nouvelle architecture verte de la PAC et du *Green Deal* via les stratégies « Biodiversité » et « De la ferme à la table » pourraient se traduire par une baisse de productivité allant jusqu'à 15 %, voire plus pour certaines filières. J'observe que cette décroissance vient se conjuguer à un nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC qui, malgré les aménagements utiles proposés par le Parlement européen, n'est pas remis en cause par les colégislateurs. Nous en connaissons tous les dangers, en premier lieu desquels une renationalisation rampante de la PAC qui renforcerait les distorsions de concurrence entre les États membres, notamment au niveau environnemental car certains – je pense en particulier à la France – ne pourront s'empêcher de laver plus vert que vert tout en refusant d'utiliser certaines avancées techniques mises à leur disposition par la recherche scientifique. Vous savez l'attachement que je porte à la *new breeding technology*, qui peut être une très belle réponse mais dont la mise en œuvre demande un certain courage politique. Dans ce contexte, je crains que nous nous dirigeons vers une double peine pour les agriculteurs français, dont le niveau de revenus est déjà catastrophique, et que nous nous éloignons de notre nécessaire ambition en matière de souveraineté alimentaire.

Si les comptes publics ne sont pas en mesure d'absorber tous les surcoûts créés pour nos agriculteurs par ces choix de politique publique, alors c'est le marché qui devra le faire un jour ou l'autre. Or nous savons bien qu'il ne le fera pas spontanément. Les règles européennes en matière de concurrence doivent évoluer beaucoup plus profondément pour tenir compte des spécificités agricoles et permettre aux agriculteurs de vivre de leur travail. Au Sénat, nous avons rédigé plusieurs rapports sur ce sujet. Encore une fois, je fais un clin d'œil au modèle américain et au *Capper Volstead Act*.

**Mme Sabine Thillaye, présidente.** – Au nom de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, je remercie notre collègue Jean Bizet. Nous avons bien travaillé ensemble. Merci pour cette bonne entente, notamment lors de tous les voyages au cours desquels nous avons défendu ensemble les positions françaises, de manière transpartisane. Merci aussi, cher Jean, pour l'accueil que tu m'as réservé en 2017. (*Applaudissements.*)

**M. Jean-Baptiste Moreau, député.** – Monsieur le ministre, je salue votre détermination et votre engagement en faveur de nos agriculteurs, qui se sont particulièrement manifestés lors des négociations sur la réforme de la politique agricole commune. Celle-ci sera décisive pour notre agriculture, d'autant que les négociations s'inscrivent dans un contexte particulier de crise sanitaire qui a rebattu les cartes au niveau européen, s'agissant notamment de la nécessité de préserver notre souveraineté agricole et alimentaire. Notre agriculture est résiliente, elle s'adapte bien, mais le secteur est aussi très fragile et subit une forte chute démographique au niveau européen.

Je salue l'accord que vous avez signé le 20 octobre dernier avec vos homologues européens, qui prévoit notamment une harmonisation des normes environnementales. Cet accord montre l'engagement des pays européens, en particulier de la France, en faveur d'une PAC plus verte et plus durable, grâce notamment à de nouveaux outils comme les programmes écologiques et à une conditionnalité des aides renforcée. Ainsi, tous les agriculteurs du marché européen seront tenus de respecter un socle minimal de normes environnementales. Ces eco-schemes devraient être rendus obligatoires et représenter 20 % des aides du premier pilier – le Parlement européen propose 30 %, nous verrons ce qui ressortira des négociations en trilogue. Les agriculteurs pourront recevoir des primes pour leur participation à des programmes environnementaux plus exigeants. Tout cela prouve qu'agriculture et environnement ne sont pas inconciliables ; au contraire, c'est en les alliant que nous irons dans le bon sens.

Une étude de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et d'AgroParisTech, commandée par le Parlement européen et publiée cette semaine, estime qu'il sera très difficile d'atteindre les objectifs environnementaux et climatiques européens sans une inflexion très forte de la PAC. Comment traduire les objectifs de la PAC en matière environnementale sans léser notre agriculture et réduire son efficacité économique ?

**M. Franck Montaugé, sénateur.** – Comme vous l'avez dit, Monsieur le ministre, en vous référant au passage à Edgard Pisani, la nouvelle PAC devrait avoir trois objectifs : soutenir le revenu des agriculteurs – dans un contexte marqué par l'échec, sur ce point, de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM) ; poursuivre la transition agroécologique et préserver le modèle de l'exploitation familiale, avec comme enjeu essentiel l'installation de jeunes agriculteurs ; assurer la souveraineté alimentaire nationale et européenne.

Or le budget devrait connaître une diminution de 10 % à 12 % en euros constants : s'agissant du revenu, le compte n'y est pas. Comment envisagez-vous de faire mieux sur ce point ? Je note qu'en matière de gestion des risques, par exemple – aspect tout à fait essentiel

et qui affecte le revenu des agriculteurs –, les discussions n'ont à peu près rien apporté. La question reste un angle mort de la politique européenne, mais aussi de la politique nationale.

Concernant la transition agroécologique, vous avez évoqué le pourcentage des transferts du P1 vers le P2, et inversement. Pourriez-vous préciser votre position ? Certains pays, en particulier ceux de l'est du continent, vont jouer sur cette possibilité, notamment pour soutenir le revenu de leurs agriculteurs.

Quels éléments allez-vous prendre en compte dans le plan stratégique national ? Ne pensez-vous pas qu'il serait opportun d'introduire comme critère, pour la répartition des aides, celui du rendement historique ? Certaines régions sont mal dotées naturellement, pour des raisons agronomiques ou encore pédoclimatiques : il pourrait être intéressant, au-delà de l'ICHN, de prendre en compte la notion de zones intermédiaires.

Enfin, quel contenu entendez-vous donner à l'eco-scheme français ? Envisagez-vous de mettre en œuvre, par exemple, des prestations pour services environnementaux ?

**M. Dominique Potier, député.** – Le président Lescure évoquait un nouvel âge ; selon nous, ce nouvel âge est moins celui de la souveraineté alimentaire que celui de la sécurité alimentaire, à l'échelle de la planète. J'aimerais que, dans notre discours politique commun, nous adoptions l'idée de « souveraineté solidaire », incluant la notion de réciprocité à l'égard des pays tiers, notamment de nos partenaires africains.

Le nouvel âge, c'est aussi celui de la valeur ajoutée. À notre sens, celle-ci passe par le renouvellement des générations. Ce n'est plus en grossissant mais en grandissant dans la valeur ajoutée que nous gagnerons et, pour ce faire, nous avons besoin qu'une nouvelle génération de paysans s'installe.

Par ailleurs, je répondrai à M. Bizet qu'il n'y aura pas d'économie agricole sans une agroécologie durable.

La nouvelle PAC ne prévoit pas de limitation des prix. La prime à l'agrandissement continue donc. Sans limitation ni redistribution, nous continuerons à avoir des fermes qui s'agrandissent et un territoire qui s'appauvrit : quand les fermes deviennent des firmes, c'est la ferme France qui s'appauvrit. Pourrait-on militer pour des mécanismes de redistribution – comme nous avons commencé à le faire lors du dernier quinquennat – adossés à une politique de partage du foncier créatrice de valeur ?

L'agroécologie nous semble extrêmement menacée par la renationalisation. Nous risquons d'avoir une course au moins-disant environnemental, ou un *greenwashing* superficiel. Pourrait-on envisager un mécanisme de couplage renforcé pour les protéines végétales et, au-delà, un programme d'aide systémique pour l'agroécologie, au lieu d'un catalogue de mesures superficielles ? Cela nous permettrait de développer une agronomie préparant la prospérité future de notre agriculture.

Enfin, la valeur ajoutée s'étiole lorsque les marchés sont bêtement concurrentiels. Une réforme de l'organisation commune des marchés a été proposée par notre collègue Éric Andrieu, notamment ; elle pourrait s'adosser à une réforme des organisations de producteurs

consistant à permettre à ces dernières de gérer les volumes. Soutenez-vous une telle proposition, Monsieur le ministre ?

**M. Pierre Louault, sénateur.** – La promotion de la recherche et de l'innovation est un volet important de l'agriculture commune. Jean Bizet parlait tout à l'heure de *new breeding technology*, mais il y a aussi un nombre important d'agriculteurs – dans l'agriculture conventionnelle comme dans l'agriculture de conservation des sols et dans l'agriculture bio – qui travaillent en équipe pour mener une vraie recherche grandeur nature. Or ils se sentent bien seuls : peu ou pas accompagnés par l'INRAE, ils ne sont plus soutenus par les groupes de développement des chambres d'agriculture, car ces derniers n'ont plus de moyens. Ces agriculteurs pourront-ils s'appuyer sur un réseau pour opérer de vraies évolutions technologiques concernant les méthodes de culture et la réduction des intrants ?

**Mme Michèle Crouzet, députée.** – Comme vous l'avez souligné, Monsieur le ministre, l'accord trouvé lors du dernier conseil des ministres de l'agriculture sur la future PAC revêt une importance majeure, car il permet de relever l'ambition en matière environnementale de ce qui constitue l'une des politiques publiques les plus importantes de l'Union européenne. C'est d'autant plus vrai que cette ambition, qui consiste à répondre aux enjeux environnementaux et climatiques sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, repose sur des critères communs à tous les États membres : cela permettra d'éviter des distorsions de concurrence liées aux différences de modes de production entre États.

Au groupe MODEM et démocrates apparentés, nous défendons de longue date les pratiques vertueuses d'un point de vue environnemental, notamment celle consistant à limiter les intrants chimiques, et à mettre fin aux distorsions de concurrence inhérentes à l'utilisation disparate de ces produits.

Au nombre de ces pratiques vertueuses, figure la reconstitution des haies bocagères, si typiques de notre patrimoine et de notre paysage agricoles. C'est d'ailleurs la position que nous avons défendue lors de l'examen du projet de loi permettant l'utilisation de néonicotinoïdes dans la filière de la betterave sucrière. Mon collègue Nicolas Turquois défend – et pratique – lui aussi la reconstitution des haies bocagères.

Le volet du plan de relance consacré à la transition agricole, à l'alimentation et à la forêt prévoit également de favoriser la biodiversité autour des cultures via le programme « Plantons des haies ! », qui soutiendra les agriculteurs souhaitant s'engager dans cette voie. L'objectif que nous nous sommes fixé est ambitieux : il est prévu de planter 7 000 kilomètres de haies et d'assurer la gestion durable de 90 000 kilomètres de haies existantes.

Je souhaiterais savoir, Monsieur le ministre, si la future politique agricole commune prévoit des éléments particuliers pour soutenir la replantation et la gestion des haies bocagères, tant au niveau français qu'au niveau européen.

Par ailleurs, l'accord prévoit un éco-régime obligatoire pour tous les États membres, représentant au moins 20 % des paiements directs. Vous avez souligné l'importance de ce projet. Quelles conséquences aura-t-il sur les déclarations Telepac, sur le montant des aides reçues par les agriculteurs et sur leurs critères d'attribution ?

**M. Ludovic Haye, sénateur.** – Les exploitants agricoles français dans leur ensemble saluent la réforme de la politique agricole commune. Comme vous l’avez souligné, Monsieur le ministre, cette nouvelle PAC se veut ambitieuse sur le plan écologique – avec les éco-régimes, entre autres –, mais aussi plus juste, en tentant de limiter autant que possible les distorsions de concurrence. Il est en effet essentiel que l’ensemble des acteurs européens jouent le jeu, sans quoi la pertinence et l’ambition de nos propositions risqueraient, encore une fois, de se retourner contre nous.

Nous avons la chance de construire une nouvelle politique agricole commune à un moment où, comme cela vient d’être souligné, la connaissance scientifique a beaucoup avancé. Le *Green Deal* rassemble des enjeux de sécurité sanitaire, de baisse des émissions de gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité. La recherche sera essentielle, notamment pour atteindre la souveraineté agroalimentaire, tant souhaitée.

Le *Green Deal* présente également l’avantage de donner une vision claire de ce que veut l’Union européenne. La prise en compte du réchauffement climatique n’est plus une éventualité : c’est tout simplement une nécessité. J’aime à rappeler que l’agriculture est l’occupante principale des territoires ; elle doit, à ce titre, s’emparer des thématiques liées à la biodiversité et au climat. La stratégie « De la ferme à la table », quant à elle, s’empare de la question de la sécurité alimentaire, en prenant en compte notamment la qualité de l’air et de l’eau, et fixe pour objectif une diminution de 50 % de l’utilisation des produits phytosanitaires.

J’ajoute que ces différentes mesures n’ont de sens que dans la perspective d’une ambition forte en matière de souveraineté alimentaire. Je sais, Monsieur le ministre, que vous vous êtes emparé de la question de l’autonomie protéique au sein de l’Union. Je vous en remercie, car c’est un enjeu essentiel. En effet, à quoi bon s’infliger des efforts si les importations restent libres, seulement soumises à la loi de l’offre et de la demande ?

S’agissant de la demande, en l’occurrence de la consommation, je voudrais vous interpellier, Monsieur le ministre, sur une autre question dont on parle trop peu, à mon avis, alors qu’elle est très importante : je veux parler de la démographie. La population mondiale a été multipliée par trois en cinquante ans. Dans les années à venir, c’est la dimension qualitative qui sera privilégiée à travers les programmes que j’ai évoqués ; on ne peut que s’en réjouir, mais la croissance démographique appelle plutôt à faire du quantitatif.

Comment trouver un bon équilibre, Monsieur le ministre, entre, d’une part, la préservation de la biodiversité et des terres agricoles en Europe et, d’autre part, le souhait d’assurer la souveraineté agroalimentaire, en limitant les importations, dans un contexte où la demande alimentaire mondiale ne cesse de croître ?

**M. Antoine Herth, député.** – Permettez-moi de saluer à mon tour, Monsieur le ministre, votre engagement pour cette politique agricole commune du futur.

Il est à craindre que les programmes environnementaux se traduisent, une fois de plus, par un surcroît de bureaucratie, ce qui serait contraire à votre souci d’assurer la compétitivité de l’agriculture, en particulier s’agissant du coût. Par ailleurs, on pourrait imaginer un versant positif : je pense en particulier à une politique qui encouragerait la captation du carbone par les activités agricoles. Non seulement cela participerait à la logique

de la neutralité carbone, mais cela ouvrirait une nouvelle perspective pour les activités agricoles. Pourriez-vous envisager un développement dans ce sens, s'adossant à la politique agricole commune ?

En ce qui concerne le renouvellement des générations, le Parlement européen a beaucoup insisté sur la nécessité d'encourager l'installation des jeunes agriculteurs. C'est un enjeu important, en France comme en Europe. Comment voyez-vous les évolutions de notre politique nationale en matière d'accompagnement des jeunes agriculteurs, notamment dans le domaine de la formation ?

**M. Henri Cabanel, sénateur.** – En juillet dernier, les chefs d'État ont négocié le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 et ont obtenu la stabilisation en euros courants du budget de la PAC. La légère diminution du premier pilier – en recul de 1,9 % – est compensée par une augmentation du second pilier.

Néanmoins, les fonds sectoriels n'ont pas été actés. L'enveloppe proposée par la Commission pour le programme national d'aide à la filière vitivinicole est en diminution de 3,9 % : 269 millions d'euros à compter de 2021, contre 280 millions à l'heure actuelle. Rappelons que ce programme national, qui existe depuis plus de dix ans, est reconnu comme étant un outil très efficace. Il permet à la filière de gagner en compétitivité, notamment via la mise en place de mesures structurantes – investissements dans les chais, campagnes de promotion du secteur à l'étranger, restructuration du vignoble.

Pour relancer son économie, fortement affectée par la crise sanitaire et les taxes américaines, la filière vitivinicole a besoin de ces mesures. Elle demande le maintien du budget de l'enveloppe, ou à tout le moins une baisse en corrélation avec la diminution qui a été actée pour le budget du premier pilier, à savoir de 1,9 %.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous expliquer la raison de cette diminution de près de 4 % envisagée pour l'enveloppe de l'organisation commune de marché (OCM) de la filière vitivinicole ? Pourquoi, dans la situation actuelle – la filière est particulièrement touchée par la crise –, ne pas garder à minima l'enveloppe de 280 millions d'euros, qui a été entièrement consommée cette année ?

**M. Julien Denormandie, ministre.** – Je salue à mon tour le sénateur Jean Bizet et lui souhaite bon vent pour ses nouvelles fonctions. Je suis sûr qu'il accompagnera avec beaucoup de brio ceux qu'il conseillera dorénavant. J'aurai seulement le regret de ne plus échanger avec lui sur les projets en cours – je pense notamment à notre combat commun contre les déserts vétérinaires, dans lequel il a tant œuvré.

En définitive, le sénateur Jean Bizet et le député Jean-Baptiste Moreau posent la même question : comment affirmer une ambition agro-environnementale tout en s'assurant que ces mesures puissent être mises en œuvre par les agriculteurs ? Je le dis comme je le pense – on peut rarement m'accuser de pratiquer la langue de bois –, une erreur a été faite dans le débat public : on ne parle jamais de la nécessité, pour s'engager plus vite dans l'agroécologie, de créer de la valeur. On a même tendance à dire bien trop facilement aux agriculteurs que, s'ils font de l'agroécologie, ils vont créer de la valeur.

Or, créer de la valeur, c'est quelque chose de très concret : il suffit de prendre le compte de résultat de l'exploitation pour voir ce qu'il en est. Il s'avère qu'un nombre très significatif d'agriculteurs gagnent 10 000 à 12 000 euros par an, sans parler de ceux qui ne gagnent rien du tout. Et l'on impose à ces personnes d'opérer telle ou telle transition, de respecter telle ou telle condition ; on leur interdit telle ou telle chose ; on leur reproche – ce qui m'horripile tout particulièrement – de ne pas en faire assez. Avec la nouvelle politique agricole commune, d'ici à 2027, entre 20 % et 30 % de leurs pratiques devront une nouvelle fois basculer dans le sens de mesures environnementales. Qui, dans cette salle, devra bouleverser ces six prochaines années presque un tiers de son quotidien ? Quand ce sont les agriculteurs qui sont concernés, on considère que c'est facile.

Tout est faisable, mais à condition de créer de la valeur. Je ne parle pas là du capitalisme : c'est tout simplement la condition pour vivre de son travail et réussir à convaincre des jeunes d'exercer l'un de ces superbes métiers du vivant. Je condamne tous ceux qui prennent ainsi à légère la question de la création de valeur. C'est trop facile. Pire, certains tombent dans cette folie française consistant à dire que c'est l'État qui va financer. La seule question est de savoir comment créer de la valeur, car plus on en créera, plus la transition sera rapide.

Le glyphosate est un très bel exemple de ce que je cherche à démontrer. Comme vous le savez, nous avons décidé de diminuer de moitié les autorisations de mise sur le marché (AMM) – nous sommes les premiers en Europe à opérer une telle transition ; je le dis sans intention d'entrer dans le débat agronomique ou sanitaire. Or, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), qui délivre les AMM, a prévenu que cette mesure affecterait l'excédent brut d'exploitation (EBE) des exploitations à raison de 5 % à 20 % selon les secteurs, et de 10 % en moyenne. Qui, alors, a levé la main pour demander si l'on se rendait bien compte de ce que l'on était en train de faire ? La sortie du glyphosate ne crée aucune valeur pour les agriculteurs – personne ne paiera plus cher leurs produits sous prétexte qu'ils portent la mention : « Sortie du glyphosate ». Comment réagiraient ces gens qui nous donnent des leçons de morale à longueur de journée si, au cours des trois prochaines années, ils voyaient leurs revenus ou leurs marges réduits de 5 % à 20 % ? Dans quel autre secteur accepterait-on une chose pareille ? Monsieur Cabanel, vous m'avez interrogé sur la viticulture, et ce que vous avez dit est vrai, mais regardez ce que l'ANSES prévoit pour la filière en termes de diminution de l'EBE. Après, vous allez me dire qu'il faut la soutenir.

Il n'y a que deux manières de créer de la valeur : soit on agit sur la compétitivité-coût soit on augmente la compétitivité hors-coût.

Ce qui détermine la compétitivité-coût, ce sont d'abord les charges sociales, patronales et salariales. Notre gouvernement, me semble-t-il, s'est attaché à montrer à quel point il voulait diminuer ces cotisations. Manque de chance, de nombreuses exploitations agricoles n'emploient pas de salariés : abaisser les charges sociales patronales n'augmente donc pas leur compétitivité.

Ensuite, on peut agir sur le temps de travail. Mais il est impossible, même si certains s'y sont risqués, de dire aux agriculteurs, qui travaillent déjà soixante-dix heures par semaine, d'aller jusqu'à soixante-quinze heures, voire d'y consacrer leurs nuits.

La fiscalité locale est un autre levier. À cet égard, nous avons diminué les impôts de production. Le problème est que les agriculteurs ne les payent pas : la seule taxe locale à laquelle ils sont assujettis, c'est celle sur le foncier non bâti, et encore seulement s'ils sont propriétaires de leur terre, ce qui parfois n'est pas le cas.

Conclusion, on peut toujours dire que l'on va créer de la compétitivité-coût, mais ce n'est pas vrai.

À côté de cela, il y a la compétitivité hors-coût. De quoi s'agit-il ? C'est de la création de valeur par le consommateur. Tous ceux qui défendent cette option n'achètent-ils que des produits au juste prix ?

À un moment donné – c'est ce que disaient le sénateur Jean Bizet et le député Jean-Baptiste Moreau –, la question n'est pas de savoir si on est pour ou contre l'agroécologie. Je l'ai toujours dit : les agriculteurs sont plus écologistes que les écolos. Je le pense sincèrement. Si j'ai fait des études d'ingénieur agronome il y a vingt-cinq ans, c'est parce que je crois profondément à la préservation de l'environnement. Mais l'écologie que nous devons mettre en œuvre, c'est une écologie de la raison. Il faut prendre les questions par le bon bout. En l'occurrence, plus vite on réglera le problème de la création de valeur, plus vite on réussira la transition. Or, quel que soit le sujet, qu'a-t-on fait depuis dix ou quinze ans ? On a versé des subventions et encouragé le machinisme agricole. Mais que se passe-t-il quand, pour aider les agriculteurs à abandonner telle ou telle molécule, on les oriente vers des machines ? Leurs charges augmentent, notamment à cause du gasoil, ainsi que leur temps de travail. Je suis désolé, mais ce n'est pas ce qui s'appelle créer de la valeur.

Le seul message que l'on devrait faire passer à nos concitoyens, en sortant des caricatures, c'est qu'il faut manger des produits frais issus de l'agriculture française et accepter de les payer au juste prix. C'est la seule façon de créer de la valeur. Et il est naïf de penser que l'on peut continuer, dans le même temps, à importer des produits. Toutefois, il faut aussi être lucide, et comprendre que le marché est mondialisé : le cours du blé n'est pas déterminé par l'Union européenne ; les concurrents du blé français, ce sont les blés ukrainien et biélorusse.

Monsieur Montaugé, j'ai déjà parlé du montant de la PAC : je n'y reviens pas. Vous avez raison de soulever la question de la gestion du risque ; elle est fondamentale. Au-delà du prix, le b.a-ba en agronomie, ce sont l'eau, le temps de la terre et la gestion des risques qui y sont afférents.

Pour ce faire, il faut commencer par investir dans ce qui permet de limiter les aléas. La meilleure des assurances pour la politique agricole française consiste à investir massivement dans le stockage de l'eau – à travers la construction de bassines, par exemple – et à élaborer des modèles d'irrigation. Encore faut-il que le courage politique soit au rendez-vous. Or, force est de constater que certains élus locaux ne jouent pas leur rôle. J'en connais un exemple frappant : un conseil régional devait financer la construction d'une bassine, mais il a suffi qu'une poignée de manifestants accompagnés de deux leaders politiques protestent pour qu'il retire sa contribution. C'est inacceptable. Les projets doivent être menés dans la concertation, mais l'eau, en agriculture, c'est la première des choses.

Faut-il créer un mécanisme assurantiel ? Je le crois, mais, pour l'instant, nous n'avons pas encore trouvé la martingale. Nous y travaillons depuis dix-huit mois – il y a quelques jours encore, j'avais un rendez-vous avec des représentants de Groupama. Pour dire les choses simplement, il faut réduire le coût de la police d'assurance, mais cela suppose d'élargir le volet assurantiel. Pour l'instant, n'y a pas de consensus dans la profession sur ce point. C'est un sujet compliqué, mais nous devons l'aborder.

Les sommes versées par la politique agricole commune doivent-elles pouvoir financer un volet assurantiel ? C'est une vraie question. Pour l'instant, la France n'a pas fait ce choix. Les Italiens poussent dans ce sens. La question peut légitimement être posée dans le cadre du PSN. Mais si nous utilisons de cette manière une partie des fonds, nous financerons moins d'autres actions, qu'il s'agisse des paiements de base ou des mesures agro-environnementales, car l'enveloppe n'est pas extensible.

Vous avez évoqué les zones intermédiaires, ce dont je vous remercie car c'est un de mes principaux sujets de préoccupation. Elles connaissent des difficultés croissantes, notamment à la suite des redistributions. Un volet assurantiel serait une forme de redistribution en leur faveur. Nous devons avoir ce débat dans le cadre du PSN. C'est une question sacrément compliquée, mais je suis prêt à l'aborder pour pouvoir avancer.

Monsieur Potier, vous avez parlé de l'agrandissement des exploitations. Vous connaissez cela par cœur : là où la situation est très compliquée, c'est dans les zones intermédiaires. Si les exploitations ont continué à s'agrandir, ce n'était pas pour améliorer leur compétitivité : c'était la seule façon pour elles de survivre. Il a été décidé, il y a dix ou quinze ans, d'arrêter l'élevage dans ces zones. Était-ce une bonne idée ? La question est légitime, et je crois que vous connaissez ma réponse...

Je suis favorable aux mesures de marché que vous évoquez. La crise de la covid-19 a d'ailleurs montré que l'Europe n'allait pas suffisamment loin à cet égard. On l'a vu notamment à propos du vin – M. Cabanel le disait très justement. Il faut donc continuer à travailler sur le règlement OCM. C'est compliqué, évidemment, mais cela me paraît nécessaire. Par ailleurs, en ce qui concerne les organisations paysannes et rurales (OPR), je trouve que votre idée est bonne.

Monsieur Louault, vous avez raison : nos politiques de recherche doivent permettre d'accompagner les agriculteurs. L'INRAE et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) sont des trésors, de même d'ailleurs que les instituts techniques privés : nous sommes des leaders dans ce domaine. Toutefois, il est rare que des agriculteurs se réjouissent d'avoir pu tirer profit de leurs recherches. Le problème que vous soulevez est assez général : c'est celui du lien entre la recherche et ses applications concrètes. Nous devons accentuer le travail de vulgarisation. À moi, en tant que ministre, de donner des orientations, par exemple à propos de la betterave ou de la sortie du glyphosate – et il y a d'autres questions pour lesquelles nous risquons de nous trouver dans une impasse. Ne réitérons pas l'erreur qui a été commise avec la betterave, organisons-nous et accompagnons les agriculteurs. La diffusion des exemples est l'un des objectifs du plan Écophyto II+. Les fermes DEPHY – démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires –, par exemple, fonctionnent très bien ; l'enjeu est de faire en sorte que les résultats essaient un peu partout.

Madame Crouzet, je partage vos propos concernant les haies. Celles-ci continueront d'ailleurs de compter au nombre des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Dans le cadre du plan de relance, nous consacrons 50 millions d'euros à l'installation de haies – soit 7 000 kilomètres.

Monsieur Haye, la question démographique est essentielle. Toutefois, il ne faut surtout pas opposer les modes de production entre eux : la France doit rester une puissance exportatrice tout en favorisant la production en circuit court. Je ne pense pas que la solution à l'augmentation de la population mondiale réside dans la course à la production.

La France et l'Europe produisent trop peu de protéines végétales destinées à la nourriture des animaux. Le système qui consiste à les importer d'Amérique du Sud – en participant, au passage, à la déforestation du continent – est un non-sens ; mais il provient d'une série d'accords internationaux qui ont concouru à établir, depuis cinquante ans, deux grands blocs de production. En ce qui me concerne, je me bats en faveur d'une production européenne, et singulièrement française, de protéines végétales pour les animaux. Il est vrai qu'il existe de nouveaux modes de production de protéines, pour lesquels la France est d'ailleurs leader – je pense, par exemple, à l'utilisation d'insectes dans la pisciculture. Ces évolutions nous permettront de libérer de la surface agricole pour d'autres productions.

Monsieur Herth, vous parliez de la captation du carbone, question que j'ai à cœur de faire avancer. Comme je le disais, si l'on veut avancer plus vite dans la transition, il faut créer davantage de valeur. La captation de carbone dans le sol est une possibilité de valorisation qui, jusqu'à présent, n'a pas été suffisamment explorée. Dans le domaine énergétique et environnemental, les installations agricoles de méthanisation fonctionnent de mieux en mieux. En ce qui concerne le photovoltaïque, on pourrait aller plus loin. Le potentiel que possède le stockage du carbone dans les sols, en revanche, n'est pas du tout exploité.

Alors que l'agriculture de conservation permet de capter du carbone, les fameux certificats de captation de carbone n'ont jamais été diffusés. En fait, le marché du carbone qui s'est constitué depuis vingt ans intègre des projets d'agroforesterie, mais très peu de projets d'agronomie. C'est un sujet qu'il faut aborder, d'autant que, d'ici à l'été, les directives sur la question seront révisées au niveau européen.

Enfin, Monsieur Cabanel, je vous ai déjà répondu avec franchise à propos des OCM. Ce qui a posé problème, avec le vin, ce n'est pas tant le montant que les outils. Songez que, pour dispositif d'aide au stockage, par exemple, il a fallu attendre un acte délégué, qui vient tout juste d'être pris. Quoi qu'il en soit, j'ai la conviction que nous pouvons continuer à améliorer les mécanismes de marché.

**M. Franck Menonville, sénateur.** – Je voudrais évoquer les eco-schemes, ces mesures qui seront introduites dans le premier pilier à hauteur de 20 % à 30 %. À titre personnel, je considère que 20 % seraient le bon niveau. Les eco-schemes peuvent être un levier stratégique absolument essentiel pour l'agriculture si nous les mobilisons bien. Nous pourrions allier les eco-schemes à la dynamique du plan protéines végétales, les concevoir comme un outil d'allongement des rotations et leur donner une dimension agronomique avec les projets de captation de carbone dans le sol. Il est absolument indispensable de bâtir, dans le cadre des eco-schemes, des programmes qui soient à la portée des agriculteurs mais qui constituent aussi des leviers agronomiques et économiques.

**M. Julien Dive, député.** – Monsieur le ministre, cela fait plaisir de vous entendre dire que les agriculteurs sont les premiers écologistes. Les agriculteurs ont consenti des efforts importants ; surtout, ils sont les premiers en lien avec les enjeux de la terre.

Un accord a donc été trouvé à propos de l'introduction des eco-schemes dans les aides directes du premier pilier. Il convient de souligner un point de convergence entre les États membres les plus moteurs et ceux qui sont plus récalcitrants. Pour la France, cela se traduit par une baisse du montant des aides du premier pilier et un renforcement du second, particulièrement au travers du plan de relance. Des inquiétudes persistent néanmoins. L'INRAE, saisi par la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, indique dans un rapport que les objectifs du *Green Deal* ne seront pas atteints. Ensuite, la Commission européenne a laissé poindre une volonté de renationaliser la PAC. Par ailleurs, hier encore, le vice-président de la Commission européenne en charge du *Green Deal*, M. Timmermans, a évoqué, lors d'un échange avec certaines ONG, un possible retrait de la proposition de réforme de la PAC.

Monsieur le ministre, vous avez indiqué que le PSN, qui sera la prolongation de cette renationalisation, devait traduire une vision. Je vous rejoins sur ce point. Mais cette vision intègre-t-elle le fait que certains pays, notamment de l'Est, les plus récalcitrants à l'égard des eco-schemes, pourraient faire émerger des distorsions de concurrence et permettra-t-elle, le cas échéant, de réagir ?

Enfin, je partage avec vous la logique selon laquelle il ne faut pas d'interdiction sans solution – nous avons eu le débat récemment à propos des néonicotinoïdes et du glyphosate. Comment défendez-vous cette logique à l'échelon européen ?

**M. André Chassaigne, député.** – Je constate que la PAC a fait une révolution copernicienne, puisqu'elle parle désormais en euros courants. Cela lui permet de remporter une victoire, mais à la Pyrrhus.

Le ministre, on le voit, est très attaché à l'ouverture des marchés et à la compétitivité. Soulignons tout de même qu'avec cette politique européenne, la France est passée de 90 à 190 milliards d'euros d'importations entre 2000 et 2016, et que l'excédent agricole français a été divisé par deux entre 2011 et 2017 – à ce rythme de décroissance, notre pays constatera son premier déficit agricole en 2023.

Non, les produits alimentaires agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres. Il faut conserver cette vision, sans quoi les contraintes que sont les eco-schemes tireront le secteur vers le bas. Les objectifs assignés à ces contraintes environnementales doivent être spécifiques et renforcés au niveau européen – baisse de l'utilisation des produits phytosanitaires, maintien ou progression du taux de matière organique dans les sols, diversité biologique des écosystèmes agricoles. Sans cela, je crains que l'on n'abandonne progressivement cette stratégie, au nom de la compétitivité.

Quels choix seront faits pour favoriser l'indépendance protéique ? Les aides seront-elles couplées et par hectare ? Compenseront-elles les surcoûts et manques à gagner ? Ou seront-elles découplées, sans condition de volume et de type de production ? Notre conception de l'agriculture en dépend. À mes yeux, l'agriculture doit être agroécologique et ne pas avoir pour seule obsession la compétitivité.

**M. Daniel Gremillet, sénateur.** – Dans un rapport sur la réforme de la PAC de février 2019, les sénateurs ont relevé deux contradictions majeures dans les propositions présentées en 2018 par la Commission européenne – malfaçons qui n’ont jamais été corrigées depuis. La publication de la feuille de route du *Green Deal* en fait apparaître une troisième, tout aussi grave.

Si la Commission européenne rechigne à publier les études d’impact de la stratégie de transition, le ministère américain de l’agriculture table, de son côté, sur une diminution de 12 % de la production agricole de l’Union d’ici à 2030. Il est quand même incroyable que ce soient les Américains qui nous expliquent ce qui va se passer, et le profit qu’ils en tireront ! Face à une décroissance d’une telle ampleur, à un horizon aussi rapproché, que deviendra l’objectif de souveraineté alimentaire ?

Pourquoi créer, par des décisions fondées sur des considérations idéologiques, les conditions d’un accroissement massif des importations de substitution ? Pourquoi renoncer à notre indépendance alimentaire au moment même où l’Europe ambitionne de retrouver sa souveraineté en matière de production pharmaceutique ?

**M. Paul Molac, député.** – La région Bretagne a proposé de gérer elle-même les premier et second piliers de la PAC. Nous souhaitons soutenir le modèle familial d’exploitation, favoriser la transition écologique, fixer un montant minimum et plafonner les aides, monter en gamme et en valeur par la transition écologique – nous avons d’ailleurs des propositions à faire pour l’approvisionnement en poulet de la filière de la restauration hors-domicile –, et garder une agriculture qui soit productive.

Vous proposez de renationaliser le second pilier de la PAC, qui était pourtant bien utile pour développer les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) – nous avons réussi à entraîner un quart des exploitations agricoles bretonnes, notamment dans la production de matières azotées, et les agriculteurs en sont relativement satisfaits. Sans ce deuxième pilier, nous ne pourrions plus les accompagner et c’est vers le ministère qu’ils devront se tourner. Cela pose problème.

Nous nous sommes engagés dans une modification du modèle agricole breton, typique de la France du quart Nord-Ouest. La puissance publique est importante – la même avait poussé à l’arrachage des haies dans les années 1970-1980 – ; son rôle est essentiel, tant pour la structuration des nouvelles exploitations agricoles, selon les exigences de la transition écologique, que pour la structuration des marchés, qu’il faut fournir avec les produits nationaux. Les régions doivent faire à l’Europe des propositions qui tiennent la route ; dans bien des pays, ce sont elles qui gèrent directement les deux piliers de la PAC.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – Je rappelle, à l’intention de ceux qui parlent d’idéologie, que le contexte dans lequel nous devons nous placer est celui du péril climatique et de l’effondrement de la biodiversité.

À ce stade des négociations, il n’est pas garanti que la réforme de la PAC sera cohérente avec les objectifs déclinés dans le Pacte vert pour l’Europe. Une étude commandée par le Parlement européen montre même le contraire.

La France devra remettre à la Commission son plan stratégique national en 2021. Alors que les négociations se poursuivent, le Gouvernement pourrait s'engager dès à présent à ce que le PSN soit conforme à la nouvelle stratégie de croissance européenne, mais il n'a toujours pas adopté de position sur ce sujet. Pourtant, en mai, le Président de la République avait estimé que le *Green Deal* ne devait pas être remis en cause, mais accéléré.

La déclinaison nationale de la PAC doit être ambitieuse, notamment dans le soutien à l'agriculture biologique et à l'agroécologie. Il reste beaucoup à faire pour respecter le Pacte vert, comme le montre une lettre adressée par la Commission, pointant les efforts insuffisants de la France dans ce domaine, notamment en matière d'utilisation des pesticides, et l'enjoignant d'utiliser son plan stratégique national pour respecter le Pacte vert. Monsieur le ministre, pouvez-vous vous engager à ce que le PSN soit conforme au *Green Deal* ?

**Mme Bénédicte Taurine, députée.** – À ses débuts, la PAC a encouragé, et c'était sans doute nécessaire, l'agrandissement des exploitations ; elle est aujourd'hui conduite au détriment des installations et d'une juste redistribution. Ma question porte sur la déclinaison nationale de la PAC, alors que nous faisons aujourd'hui le constat de la diminution du nombre de paysans et de la nécessité de soutenir les installations. Êtes-vous favorable à l'augmentation du montant des primes aux premiers hectares, dont bénéficient davantage les petites fermes ou les maraîchers ? Approuvez-vous le plafonnement des paiements directs ?

Vous avez évoqué les filières de qualité, créatrices de valeurs. La filière « vaches allaitantes » exporte les bovins maigres destinés à l'engraissement, alors que la production de bovins de qualité – bœufs, génisses –, qui existe dans nos territoires, n'est pas valorisée. De la même manière, la laine est considérée comme un déchet et le fil importé à bas coût, alors que les entreprises françaises sont demandeuses de fil local.

Enfin, évoquant l'agrandissement des surfaces destinées à la production d'oléoprotéagineux, vous avez parlé de souveraineté et de protection de nos concitoyens. Comment y parvenir après avoir signé des accords d'échanges contraires à ces objectifs ?

**Mme Gisèle Jourda, sénatrice.** – On parle de la stratégie « De la ferme à la fourchette », je voudrais pour ma part vous parler « de la vigne au verre ». Je souhaiterais connaître votre position sur les droits de plantation qui viendront à échéance en 2030. Pouvons-nous espérer votre soutien pour obtenir une prorogation de ces droits jusqu'en 2050, et non jusqu'en 2040, conformément à une proposition de résolution européenne adoptée par le Sénat, à mon initiative ?

Plaidez-vous pour que la filière oléicole, à l'instar de la filière viticole, dispose d'une gestion interprofessionnelle de l'offre d'huile d'olive ?

Enfin, les chambres d'agriculture nous alertent sur la situation des éleveurs de poules, de canards et de lapins, qui pourraient ne plus être autorisés à abattre leurs animaux à la ferme, dans le respect des normes sanitaires et de bien-être animal, la dérogation prenant fin le 31 décembre 2020. Ne plus pouvoir vendre leur production en circuit court placerait ces éleveurs dans une situation difficile, d'autant que dans plusieurs territoires déclassés, ils ne perçoivent plus l'ICHN.

**M. Laurent Duplomb, sénateur.** – La politique agricole commune a cette particularité qu'elle doit être commune.

Vous vous félicitez d'avoir arraché au conseil des ministres de l'agriculture un accord sur la part de 20 % que les États devront consacrer aux éco-régimes dans le premier pilier, rendant ainsi la PAC plus juste et mieux harmonisée. Mais ce que vous taisez, c'est que vous avez laissé augmenter les capacités de transfert d'un pilier vers l'autre.

J'ai fait mes calculs, et je les tiens à votre disposition. La France percevait jusqu'ici 7 milliards d'euros sur le premier pilier, 1,4 milliard sur le second. Si le taux de transfert du premier vers le second pilier est maintenu à 7,53 % – une part des fonds destinés aux éco-régimes pourra être transférée vers des mesures environnementales –, elle disposera de 4,8 milliards sur le premier pilier, de 3,5 milliards sur le second.

Alors que la Commission avait limité les transferts du second pilier vers le premier à 15 % et que le Parlement les avait limités à 5 %, vous avez accepté qu'ils soient portés à 25 %, et jusqu'à 30 % pour les États membres dont les paiements directs par hectare sont inférieurs à 90 % de la moyenne communautaire. Pour les pays de l'Est, dont la Pologne, mais aussi pour l'Espagne et le Portugal – qui, au passage, présidera le Conseil de l'Union à partir de janvier – cela reviendrait, pour un budget équivalent, à disposer de 6 milliards sur le premier pilier et de 2,7 milliards sur le second.

Alors que l'on augmente les contraintes pour la France, ces pays se serviront de ces transferts de crédits pour s'accorder des marges de manœuvre, soutenir leurs agriculteurs et accroître leur compétitivité. Ma question est simple : à quel niveau fixerez-vous le taux de transfert vers le second pilier ? Comment pensez-vous faire respecter à ces pays les engagements qu'ils auront pris dans leur PSN, notamment sur les éco-régimes ? Comment compenserez-vous les distorsions de concurrence nées des transferts de crédits vers le premier pilier ?

**M. Victorin Lurel, sénateur.** – J'ai écouté vos déclarations avec beaucoup d'attention, votre vision du modèle de développement de l'agriculture mérite d'être interrogée.

La baisse envisagée de l'enveloppe du POSEI, de 3,9 %, représenterait une perte de l'ordre de 77 millions d'euros pour les outre-mers. Je sais les efforts que vous avez déployés, Monsieur le ministre, pour défendre ce budget. C'est demain que se réunira le trilogue. Pouvez-vous nous éclairer sur les options qui restent en discussion ?

Les agriculteurs d'outre-mer se trouvent dans une impasse phytosanitaire : 75 % des maladies tropicales – *greening* ou encore mosaïque – ne sont pas traitées et, en l'absence de solution, la culture de la canne, de la banane et des agrumes aura disparu avant dix ans. Les firmes privées ne déposent plus de demande d'autorisation de mise sur le marché. Que fait la recherche publique ? Les maladies sont au Sud, les remèdes au Nord.

**M. Julien Denormandie, ministre.** – Monsieur Menonville, c'est le PSN qui déterminera les équivalences au titre de l'eco-scheme. Ainsi, nous faisons en sorte que la certification environnementale de niveau 3 – haute valeur environnementale, HVE –, soit reconnue. Nous envisageons aussi de créer un niveau 2+. Ces équivalences n'ont pas été

discutées au niveau du conseil des ministres de l'agriculture, elles feront l'objet de nos travaux ces six ou huit prochains mois.

Monsieur Dive, j'ai réagi aux propos de M. Timmermans lors du dernier conseil des ministres de l'agriculture, rappelant la souveraineté démocratique du Conseil de l'Union et celle du Parlement. La PAC, au cœur de la politique européenne, est fondamentalement démocratique. Ce sont des instances démocratiques qui ont établi ces mandats de négociation, confiés aux représentants du Conseil, du Parlement et de la Commission ; je ne saurais imaginer qu'elles puissent, de près ou de loin, être remises en cause.

Vous avez raison, le plan stratégique national doit respecter le cadre de l'accord politique obtenu le 27 octobre. À ce titre, il s'agit d'un document politique : on ne peut se satisfaire d'une simple négociation bilatérale entre la Commission et l'État membre, il doit pouvoir être présenté au conseil des ministres de l'agriculture. Je veux pouvoir m'assurer, en effet, que les PSN des autres États seront conformes à ce que nous avons fixé. Je me bats en ce sens, mais cela dépendra du calendrier de conclusion des PSN. Ayez à l'esprit que je présiderai le conseil des ministres de l'agriculture à partir du 1er janvier 2022 et que je m'attacherai à inscrire ce point à l'ordre du jour.

Monsieur Chassaigne, il est vrai que la France importe de plus en plus, et le fait que l'Allemagne nous dépasse désormais en termes d'exportations agricoles nous interroge. Mais ce n'est pas la PAC qui aggrave la dépendance agro-alimentaire européenne, bien au contraire. Quelle aurait été la situation sans politique agricole commune, sans marché commun ?

Il faut faire preuve de lucidité, nous n'y arriverons pas si nous ne considérons pas l'agroécologie sous l'angle de la création de valeur. Nous devons créer de la valeur, et dans le même temps protéger. Je ne parle pas de protectionnisme, mais de règles du jeu équitables – ce que les Anglo-saxons appellent le *Level playing field* –, d'autant plus nécessaires dans un marché commun. J'ai beaucoup poussé pour que la PAC soit plus verte, grâce aux eco-schemes, mais il faut que les mêmes obligations s'imposent à tous.

Monsieur Gremillet, vous êtes plusieurs à vous être fait l'écho d'une étude américaine – ce qui peut paraître étrange. Cette étude montre que le *Green Deal* entraînera une réduction du volume de production, avec des répercussions sur le statut de puissance exportatrice, nourricière, de l'Europe. Vous y voyez la preuve que la stratégie européenne de transition écologique va trop loin – sans parler de la trajectoire française, plus ambitieuse encore –, quand d'autres disent qu'il n'y a pas du tout de transition. Pour ma part, je suis résolument favorable à cette démarche écologique, mais je pense que la seule solution, pour aller vite, est de créer de la valeur et d'imposer les mêmes règles à tous.

Monsieur Molac, il n'y aura pas de renationalisation du second pilier. Avec Régions de France, nous sommes convenus d'une nouvelle gouvernance à partir de 2023 : les régions auront autorité de gestion sur les aides non surfaciques, l'État aura autorité de gestion sur les aides surfaciques du second pilier. Le modus operandi qui existe aujourd'hui pour les mesures financées par le FEADER, impliquant un comité État-régions, restera inchangé.

Monsieur Labbé, le *Green Deal* n'est pas une obligation faite aux États membres, comme le sont les eco-schemes. Il s'impose à eux en tant que vision politique, beaucoup plus large d'ailleurs que le champ de la PAC, et doit être traduit dans le cadre du PSN.

La pandémie actuelle nous montre que l'homme, espèce du monde animal, est un élément de l'écosystème du vivant, sujet aux interactions – les zoonoses, ça existe. Je pense qu'aujourd'hui, tout responsable politique doit faire sienne l'approche *One Health*. Je sais que vos deux chambres sont sensibles à cette initiative, puisqu'elles ont conduit des travaux et organisé des colloques sur ce sujet.

Madame Taurine, la question du remplacement de l'aide à l'hectare par une aide à l'actif, qui avantagerait les petites exploitations, est complexe. Je pense qu'il faut faire très attention sur ce sujet, car la notion d'« actif » n'est même pas définie au niveau européen. Par ailleurs, une aide basée sur le salaire risquerait d'exclure d'autres formes de rémunération, comme le paiement des services environnementaux rendus.

On a souvent tendance à lier taille de l'exploitation et productivisme, donc rentabilité. Je pense que c'est un tort. Dans les zones intermédiaires, à faible potentiel agronomique, les exploitations céréalières dépendent des cours mondiaux : la rentabilité à l'hectare est si faible qu'elles doivent être de taille conséquente pour survivre. On ne gagne pas des hectares pour améliorer sa marge, mais pour maintenir l'exploitation. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est un fait, depuis au moins trente ans. Promouvoir les exploitations de petite taille, c'est très bien, mais il faut aussi des agriculteurs. La passion qu'ils entretiennent pour leur métier est grande, elle n'est pas suffisante pour nourrir une famille. Vous ne trouverez pas deux agriculteurs pour reprendre une exploitation en zone intermédiaire, simplement parce que deux familles ne peuvent pas vivre dessus – c'est aussi basique que cela. Je pose une question qui est loin d'être anodine : que va-t-il se passer dans ces territoires ? Y fera-t-on de l'agroforesterie ? Il faut avoir un peu de bon sens territorial, savoir d'où l'on part, et vers quoi l'on va. Je ne vous en fais pas grief, Madame la députée, car je connais le sérieux et la qualité de votre travail.

Madame Jourda, pour tout vous dire, à 3 h 27 du matin, je n'avais rien obtenu sur la prorogation des droits de plantations, car le conseil des ministres de l'agriculture ne voulait pas rouvrir la question des mécanismes de régulation du marché. In extremis, nous avons obtenu une prorogation jusqu'en 2040, ce que je considère déjà comme une avancée. Il reviendra au trilogue de déterminer la date et de la repousser éventuellement à 2050.

S'agissant des abattoirs de toute petite taille, je suis intervenu auprès du Conseil et de la Commission pour trouver une solution et tenter de reporter la fin de la dérogation.

Monsieur Duplomb, la France déterminera ses taux de transfert entre piliers dans le cadre du PSN.

Au conseil des ministres de l'agriculture, nous avons décidé que les taux de transfert – qui étaient de 15 %, avec un maximum de 25 % – seraient portés à 25 % dans la nouvelle PAC. Pour les transferts du P2 vers le P1, le taux pourra aller jusqu'à 30 %. Une erreur de traduction du document nous a laissé craindre un moment qu'il s'agissait d'une augmentation de 30 % du plafond, ce qui portait le taux à presque 33 %, voire que les deux

taux s'additionnaient, ce qui revenait à autoriser le transfert de 55 % des montants ! Cette crainte a vite été dissipée et les choses sont désormais claires.

Ces transferts permettent de compenser les différences très importantes entre États membres. La réalité, c'est que le montant du P1 français, comparé à celui du P2, est très élevé : la France disposera de 7,2 milliards d'euros sur le P1 et de 1,4 milliard sur le P2, soit un rapport de 1 à 5, tandis que le rapport sera de 1 à 3 pour la Pologne, avec 3,1 milliards sur le P1 et 1,3 milliard sur le P2. Pour réaliser la convergence, ces pays demandent à pouvoir transférer 30 % des sommes du P2 vers le P1. Une autre solution aurait consisté à réallouer les enveloppes entre les États membres... Inutile de dire que ce n'était pas mon choix.

Les taux de transfert seront fixés dans les PSN. J'en reviens à mon point : le PSN est un document politique. Si des États membres décidaient de prendre une direction totalement opposée, il faudrait que les ministres puissent en être informés, qu'ils aient la possibilité d'en discuter et de faire part de leurs critiques. L'un de mes objectifs, au-delà des négociations du trilogue et de la définition des indicateurs, est d'organiser la présentation des PSN au conseil des ministres de l'agriculture.

Monsieur Lurel, il est très important de financer la recherche dans le domaine phytosanitaire – nous avons tous à l'esprit le scandale du chlordécone et les obligations qui nous incombent désormais.

La baisse de l'enveloppe du POSEI est un message politique qui nous est adressé. Nous avons mouillé la chemise, auprès des ministres de l'agriculture, du Conseil, de la présidence, de la Commission. Les parlementaires européens, au premier rang desquels Stéphane Bijoux, se sont mobilisés et ont organisé un rassemblement devant le Parlement. En effet, c'est demain qu'un trilogue se réunira et qu'une réponse sera apportée à nos demandes. Je sais les parlementaires très attachés au POSEI, mais nous avons fait tout ce qui était en notre pouvoir.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous remercie, Monsieur le ministre. Nous avons compris que le plan stratégique national était un document politique ; à ce titre, il serait souhaitable qu'il soit examiné par le Parlement.

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

**Jeudi 3 décembre 2020**

- Présidence de Mme Marta de Cidrac, secrétaire -

### **Politique commerciale**

#### **Audition de M. Valdis Dombrovskis, vice-président exécutif de la Commission européenne en charge d'une économie au service des personnes, Commissaire européen au commerce**

**Mme Marta de Cidrac, présidente.** – Permettez-moi de commencer par une pensée émue pour un grand Président de la République française que nous avons perdu hier soir, et qui était surtout un grand Européen.

Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui Valdis Dombrovskis, vice-président exécutif de la Commission européenne pour une économie au service des personnes, commissaire européen en charge du commerce. Cette visioconférence est retransmise sur le site Internet du Sénat.

Je veux tout d'abord excuser l'absence du Président Jean-François Rapin, qui a dû regagner son département pour y accueillir le Premier ministre, le ministre de l'intérieur, la ministre de la mer et le secrétaire d'État chargé des affaires européennes, afin de faire le point sur la préparation concrète de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Monsieur le Vice-président exécutif, vous avez pris la suite de Phil Hogan comme commissaire européen en charge du commerce. Le Parlement européen vous a confirmé dans ces nouvelles fonctions au mois d'octobre.

La politique commerciale commune est l'une des forces de l'Union européenne, l'un de ses atouts majeurs pour peser face à d'autres puissances, dans un contexte où le multilatéralisme a été mis à mal ces dernières années.

C'est aussi, il faut le dire franchement, une politique qui suscite des débats et parfois des critiques, notamment de la part de secteurs exposés à la concurrence internationale et qui s'estiment insuffisamment protégés face aux pratiques déloyales. J'ai évidemment en tête deux accords récents qui ont défrayé la chronique en France : le CETA, l'accord global avec le Canada, dont le processus de ratification au Parlement français est aujourd'hui en suspens, et l'accord avec le Marché commun du Sud (Mercosur), qui suscite en l'état une vive hostilité des autorités françaises. Même si la politique commerciale commune est une compétence exclusive de l'Union, peut-être pourriez-vous nous indiquer quels enseignements vous tirez de ces blocages nationaux dans la conduite des futures négociations, mais aussi comment vous pourriez mieux associer les parlements nationaux, qui jouent un rôle dans le processus de ratification des accords mixtes.

La politique commerciale commune doit aussi être replacée dans un environnement nouveau. La crise de la covid-19 conduit à mettre l'accent sur la résilience de

l'Union. Les priorités politiques nouvelles, comme la lutte contre le changement climatique et le défi numérique, conduisent également à réévaluer certaines approches.

Dans ce contexte, la Commission européenne a décidé de procéder à un examen de la politique commerciale de l'Union, en mettant l'accent sur le concept d'autonomie stratégique ouverte. Peut-être pourriez-vous nous préciser la portée exacte que vous donnez à ce concept. S'agit-il notamment de s'armer pour rendre plus loyale la concurrence internationale, grâce au mécanisme d'ajustement carbone ou à une prise en compte des aides d'État dont bénéficient les concurrents non européens ?

Une consultation publique a été organisée. Pouvez-vous nous indiquer les premiers enseignements que vous en tirez, en vue de la communication que la Commission annonce pour début 2021 ?

Nous serions également heureux d'entendre votre analyse concernant plusieurs sujets stratégiques, comme la réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui traverse une grave crise de fonctionnement ; les relations avec la Chine, à la fois partenaire commercial important et rival systémique ; ou encore la relation transatlantique et vos attentes ou espoirs vis-à-vis de l'administration Biden, notamment concernant les sanctions extraterritoriales et le contentieux entre Airbus et Boeing.

Permettez-moi enfin de vous interroger sur deux sujets d'actualité qui s'écartent des sujets commerciaux, en votre qualité de vice-président exécutif pour une économie au service des personnes. D'abord, sur le blocage auquel nous assistons sur le cadre financier pluriannuel (CFP) et l'instrument de relance. Pouvez-vous nous indiquer quelles solutions vous paraissent envisageables et, surtout, quelles conséquences politiques vous en tirez à plus long terme ? Puis, sur la stratégie de relance de l'économie pour faire face aux conséquences de la pandémie de covid-19 ; la Commission européenne a souligné la nécessité de soutenir pendant un temps suffisant la reprise, mais elle a aussi insisté sur le caractère ciblé et temporaire des mesures adoptées. Or elle considère que ce n'est pas le cas dans certains États membres, dont le nôtre. Pouvez-vous préciser l'analyse de la Commission européenne concernant la France et les conséquences qu'il faut en attendre ?

**M. Valdis Dombrovskis, vice-président exécutif de la Commission européenne en charge d'une économie au service des personnes, commissaire européen au Commerce.** – Je vous présente toutes mes condoléances pour le décès de mon ami Valéry Giscard d'Estaing. J'aurais aimé venir vous voir au Palais du Luxembourg, mais les circonstances ne le permettent malheureusement pas. Du coup, je vous parle depuis Bruxelles, non loin de la gare de Luxembourg ! J'aurais bien aimé, également, m'exprimer dans la langue de Molière. Je suis un cours intensif de langue française, mais ne me sens pas encore d'un niveau suffisant pour continuer à m'exprimer aujourd'hui dans votre langue. Permettez-moi, donc, de continuer en anglais.

Comme vous le savez, les restrictions ont eu un impact sur l'économie, et la deuxième vague ne fait qu'aggraver les choses. La France ne fait pas exception, et tous les pays européens seront en récession pendant encore un certain temps. Dans le cas de la France, le produit intérieur brut (PIB) devrait baisser de 9 %, soit la contraction la plus importante de la zone euro. Cependant, en 2021, nous prévoyons un rebond de 5,8 % du PIB. Mais, dans tous les pays, pour que ce rebond puisse avoir lieu, il devra reposer sur des mesures

appropriées pour nourrir la croissance et permettre de sortir de cette crise. Il nous faudra veiller à leur coordination, et privilégier une approche équilibrée et plus inclusive, tout en faisant face au défi de la double transition écologique et numérique, afin que ces transitions puissent créer des emplois et nous aider à sortir de cette crise.

Nous espérons atteindre ces objectifs également par le biais de l'instrument temporaire *Next Generation EU* qui, associé au prochain budget à long terme de l'Union, porte à 1 800 milliards d'euros l'enveloppe budgétaire dont disposera l'Union européenne au cours des prochaines années. Cet instrument devrait permettre un rebond supplémentaire de 2 % du PIB pour l'année à venir et favoriser la création d'emplois. Cela aidera tous les pays européens à faire face aux défis et aux questions macro-économiques à venir.

Tous les pays doivent présenter des plans d'investissement et des projets budgétaires (plans nationaux pour la reprise et la résilience) qui devront être coordonnés et harmonisés au sein du « paquet d'automne » pour la politique économique. Nous voulons promouvoir une économie plus inclusive, plus verte et favorisant la transition numérique. Il faut investir pour la création d'emplois en Europe. Nous voyons avec plaisir que le Pacte vert est au cœur des approches nationales avec, par exemple, des projets ambitieux sur le transport et la mobilité. Il faut également mettre l'accent sur les jeunes et sur la formation et l'éducation. Il convient aussi de consolider nos politiques d'investissement, tout en respectant la nécessité de faire des réformes. Tout cela est récapitulé dans les recommandations du semestre européen.

Pour aller vers une politique économique plus durable, il convient également de soutenir la concurrence et la compétitivité dans le secteur des services, un écosystème plus efficace en termes de recherche et de développement, mais aussi une politique de finances publiques mieux maîtrisée. Il faut également œuvrer à plus de convergence sociale et économique entre nos pays, il faut nous adapter à une nouvelle réalité et avoir à cœur de réduire les inégalités économiques et sociales entre nos territoires. Le plus important est de faire en sorte que les sommes décidées dans le CFP puissent être débloquées le plus rapidement possible. Notre assure notre capacité à résister aux chocs auxquels nous faisons face. L'idée est d'investir ensemble pour la relance et la reprise.

Bien sûr, le commerce doit jouer un rôle essentiel dans cette reprise économique et sociale. C'est pourquoi nous nous sommes lancés dans un réexamen de la politique commerciale. Cinq années ont passé depuis notre dernière communication sur le sujet, et le temps était venu d'une mise à jour. Nous souhaitons faire en sorte que la politique commerciale aide à la relance tout en apportant une contribution significative aux priorités européennes. L'enjeu est d'insuffler suffisamment de dynamisme pour nous relever de cette crise sanitaire.

Nous avons bien sûr à l'esprit la nécessité de soutenir nos petites et moyennes entreprises (PME). Nous voulons plus de commerce, pas moins de commerce. Au cours de la prochaine décennie, 80 % de la croissance mondiale aura lieu en dehors de l'Union européenne. Nous devons donc avoir une approche ouverte et nourrir nos relations. L'Union européenne dispose du réseau d'accords de libre-échange le plus robuste dans le monde, et il faut pouvoir nous reposer sur des règles prévisibles et solides.

Si l'on prend l'exemple de notre accord avec le Canada, le CETA, on voit qu'on peut déjà tirer un bilan positif concret après trois ans de mise en œuvre : en 2019, le commerce entre l'Union européenne et le Canada a crû de 25 %. Entre la France et le Canada, la tendance est aussi très positive, puisque la balance commerciale de la France est excédentaire de 1,1 milliard d'euros. Par rapport à la période précédant la mise en place du CETA, les échanges ont enregistré une hausse de 200 % dans le secteur automobile, de 36 % pour les denrées alimentaires et de 30 % dans le secteur de l'agroalimentaire (700 millions d'euros en 2019). Il s'agit donc d'une opportunité substantielle pour les produits français de qualité. Certains ont craint l'importation de produits agricoles canadiens, qui allaient envahir la France. Le différentiel, en fait, se limite à 0,3 % ! Bref, cet accord sera extrêmement positif, en particulier pour nos PME.

La Commission a nommé pour la première fois, un « *Chief Trade Enforcement Officer* », rattaché à la direction générale du Commerce. Le but est que nos entreprises, et en particulier les PME, récoltent les fruits des accords de libre-échange. Nos partenaires doivent bien sûr respecter les engagements qu'ils ont pris dans ces accords, en particulier en termes de durabilité, de barrières tarifaires et d'accès aux marchés.

Il est important que nous apportions un appui substantiel à nos PME, et il faut nous assurer que tout le monde soit placé sur un pied d'égalité, avec des règles communes pour tous. C'est notre intention : nous voulons que nos partenaires commerciaux respectent les mêmes règles, c'est pourquoi nous allons redoubler d'efforts pour réformer l'Organisation mondiale du commerce (OMC). C'est un forum essentiel, mais nous pensons qu'il est nécessaire d'avoir de nouvelles règles au sein de l'OMC pour qu'elle soit mieux adaptée au monde actuel.

En matière de transition écologique et de transition numérique, l'Europe ne peut pas se permettre d'être sans armes et sans outils face à un commerce international qui est de plus en plus important. Il nous faut donc renforcer nos propres capacités pour défendre notre commerce. Pour cela, nous devons vérifier que les règles sont bien appliquées. Ce processus, d'un point de vue législatif, est presque terminé et nous devrions en voir les bénéfices dès le début 2021.

Pour ce qui est des investissements étrangers directs (IDE) également, nous souhaitons nous assurer que les règles sont bien en place pour protéger notre marché intérieur vis-à-vis des pays tiers. Il convient aussi de vérifier, au niveau des marchés publics, que les règles sont les mêmes pour tous, avec un encadrement des aides d'État et un accès réciproque aux marchés publics. Il s'agit de vérifier que les engagements pris ne sont pas violés et qu'il n'existe pas de mesures discriminatoires à l'encontre des entreprises européennes.

Notre relation avec nos partenaires commerciaux à travers le monde doit être imprégnée de confiance réciproque et fonctionner selon des règles mutuellement acceptées. L'Union européenne a décidé que cette décennie serait la décennie de la double transition écologique et numérique. Pour en faire une réalité, il faut absolument nous coordonner. Notre politique commerciale doit agir de conserve avec la politique industrielle, avec le Pacte vert et avec notre stratégie numérique.

Cependant, ces défis ne s'arrêteront pas à nos frontières. Il nous faut travailler avec nos partenaires au niveau mondial. J'ai déjà mentionné l'importance de l'OMC. À cet

égard, la relation transatlantique sera un levier important vers un changement positif. Avec la nouvelle administration Biden, nous pouvons nous attendre à un nouveau départ. Nous avons présenté une proposition pour un nouvel agenda transatlantique, avec l'idée de redynamiser les institutions et les actions multilatérales. Nous voulons travailler ensemble à une reprise et une résilience après la pandémie, ainsi qu'à une nouvelle approche pour renforcer l'État de droit et la démocratie dans le monde. Nous allons immédiatement nous mettre au travail, avec notre nouveau partenaire transatlantique, pour éliminer les blocages au niveau commercial qui handicapent notre potentiel.

Pour ce qui est de la Chine, il nous faut une relation économique plus équilibrée, cela est de plus en plus évident. Aussi allons-nous prendre davantage de mesures d'autonomie. Nous voulons une négociation sur un accord global sur les investissements, pour que les mêmes règles soient respectées par tous, et instaurer une réciprocité dans l'accès à nos marchés. Il semble qu'il sera difficile de conclure ces négociations d'ici la fin de l'année. Pour autant, nous devons continuer à œuvrer à ces négociations avec la Chine, en vue d'une issue positive, par exemple en matière de durabilité : c'est un ingrédient essentiel de la politique commerciale que nous appelons de nos vœux, et nous voulons que le développement durable soit une des priorités. L'accord de Paris doit être un élément essentiel de nos futurs accords commerciaux.

Pour ce qui est du Mercosur, je suis tout à fait conscient des préoccupations, notamment en France, sur la situation de la forêt amazonienne, qui me préoccupe moi-même, d'ailleurs. Mais les préoccupations, cela ne suffit pas : notre rôle est de trouver des solutions qui fonctionnent. Les seules solutions durables sont celles qui seront trouvées en coopération avec les pays du Mercosur, par le biais d'accords et en obtenant des résultats. Cela requiert un engagement clair du Brésil et des autres pays du Mercosur, et j'ai déjà commencé à en discuter avec leurs représentants, bilatéralement et en format multilatéral.

Avec l'Afrique et nos autres voisins, nos échanges sont déjà importants, mais je pense qu'il faut aller plus loin. C'est le but du sommet à venir entre l'Afrique et l'Union européenne. L'idée est de travailler à un partenariat commercial d'égal à égal.

Pour conclure, nous avons déjà pris beaucoup de mesures pour soutenir la relance en Europe, et nous voulons travailler à une politique commerciale qui soit à la hauteur des enjeux.

**Mme Marta de Cidrac, présidente.** – Je souhaite revenir sur une question à laquelle vous n'avez pas encore apporté de réponse, et qui concerne spécifiquement la France. La stratégie de relance de l'économie pour faire face à la crise de la covid-19 doit être essentiellement ciblée et temporaire. Or la Commission considère que la France n'est pas dans ce cas de figure. Quelle est votre analyse ?

**M. Valdis Dombrovskis.** – En ce qui concerne la fiscalité, pour 2021, c'est très clair : la politique fiscale doit continuer à soutenir la relance et la réponse financière à la crise sanitaire. Nous avons communiqué très clairement, de ce point de vue, sur notre paquet budgétaire et nos projets de plan budgétaire, et nous avons indiqué qu'il convient de poursuivre en ce sens jusqu'à la fin de 2021. Si les conditions économiques le permettent, les États membres de l'Union doivent poursuivre les politiques fiscales engagées, en adoptant une position prudente et en veillant à ce qu'elles soient soutenables à moyen terme. Les États

membres ont présenté des projets de plans budgétaires. Notre recommandation est que les mesures de soutien soient ciblées et temporaires. Certains États membres avaient mis en place des mesures qui ne semblaient pas temporaires et qui ne semblaient pas compensées par d'autres mesures budgétaires. C'est le cas de la France, de l'Italie, de la Slovaquie et de la Lituanie. Nous l'avons dit. Ceci étant, la Commission a conclu que tous les projets de plan budgétaire sont en accord avec ses recommandations. C'est pourquoi nous n'avons pas fait opposition à ces projets. Nous voulons tout de même souligner que la vocation de ces mesures est d'être des mesures de moyen terme, et non de long terme.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Monsieur le commissaire, quel est votre agenda pour renforcer l'Union européenne et l'euro, pour ainsi faire face aux sanctions unilatérales américaines, concernant en particulier l'usage du dollar sur certaines transactions que les États-Unis ne souhaitent pas ?

Par ailleurs, comment projeter l'Union européenne dans l'avenir quand nous voyons que les plans de relance du président élu aux États-Unis seront, chaque année, du même montant que le plan de relance de l'Union européenne pour sept ans ?

Concernant le partenariat d'égal à égal avec l'Afrique que vous avez évoqué, comment pouvons-nous l'imaginer alors que les entrepreneurs africains ne peuvent pas aujourd'hui se rendre dans l'Union européenne, faute de visas ?

Depuis vingt-cinq ans, nous assistons à l'arrivée fulgurante de la Chine dans la mondialisation. Une belle réussite pour ce pays, mais qui a changé la donne et engendré de nombreuses distorsions et des dysfonctionnements, avec des conséquences économiques, sociales et sur l'emploi importantes, à la fois aux États-Unis et en Europe. Aux États-Unis, cette percée de la Chine peut avoir été un facteur de l'élection de Donald Trump. En Europe, elle peut avoir contribué aux réticences à l'égard du CETA.

Le partenariat régional économique global (RCEP), qui couvre 30 % de la population et 30 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, a été signé le 15 novembre dernier entre quinze pays autour de l'océan Pacifique. Pensez-vous que nous avons encore une chance de faire la norme – faire la loi – et de défendre nos priorités face à ce qui est en train de se construire en Asie ? Pour réagir à cet accord, l'Union européenne compte-t-elle sur ses propres forces ou sur un axe transatlantique ?

**M. Valdis Dombrovskis.** – S'agissant de la question des sanctions imposées par des pays tiers, nous en avons fait l'une de nos priorités. Différents groupes de travail mènent une réflexion, notamment sur le renforcement du rôle de l'OMC, sur l'euro comme monnaie de paiement et comme monnaie de réserve, ainsi que sur la structure des marchés de capitaux européens. Une communication plus large et actualisée sera présentée concernant cette résilience économique de l'Union européenne. Il est important de renforcer le rôle international de l'euro. Un euro fort bénéficiera à la fois à l'Union européenne et au marché international.

Nous travaillons également sur les sanctions extraterritoriales imposées par les États-Unis. Les résultats de nos travaux feront partie de cette communication. Nous cherchons de nouveaux instruments afin que les États-Unis ne puissent pas faire de leur monnaie une arme utilisée contre des pays tiers. Nous y accordons la plus grande attention.

S'agissant du plan de relance européen, qui est très important, il a été adopté pour faire face à la crise que nous traversons et vise à aider les États membres à agir en ce sens, notamment en leur donnant plus de flexibilité pour accéder aux fonds européens, pour débloquer des aides d'État pour soutenir les entreprises européennes, ou encore pour instaurer des dispositifs de chômage partiel. L'idée était de proposer un filet de sécurité aux États membres, grâce à un fonds de garantie de la Banque européenne d'investissement (BEI), pour soutenir les emplois. L'instrument *Next Generation EU* est un plan de relance extrêmement ambitieux, dont les fonds doivent pouvoir être débloqués extrêmement rapidement. C'est ce qui fera la différence.

S'agissant de notre partenariat avec l'Afrique, nous souhaitons renforcer notre engagement à l'égard de ce continent. C'est une priorité. Nous sommes disposés à travailler, non seulement sur le commerce et l'investissement, mais également sur des questions liées au changement climatique et aux transitions écologique et numérique. Nous avons communiqué en faveur d'un partenariat pérenne, relatif notamment à des investissements, des emplois et une meilleure intégration Europe-Afrique.

Concernant la Chine, notre objectif est de rééquilibrer notre relation économique avec ce pays. En effet, l'Union européenne est bien plus ouverte économiquement à la Chine que la Chine ne l'est à l'Europe. Dans nos négociations en vue d'un accord global sur les investissements, nous demandons qu'elle s'engage vers un rééquilibrage de nos relations, notamment pour nous laisser accéder davantage à son marché.

Le RCEP est un accord concernant un grand nombre de pays d'Asie, dont le PIB est très important. Notre volonté est donc de favoriser l'intégration régionale et multilatérale, afin que les entreprises européennes puissent accéder à ces marchés régionaux. Cette politique d'accords commerciaux doit être ambitieuse. C'est également elle qui nous donne la force de frappe pour pouvoir imposer nos normes. Actuellement, un certain nombre de domaines ne sont pas couverts ou ne le sont que partiellement. Nous devons cependant être réalistes : accéder à ces marchés régionaux dans de bonnes conditions va certainement demander des décennies de travail. Les accords actuels restent beaucoup trop en surface par rapport à nos ambitions.

S'agissant du modèle économique et social de la Chine, il est évident que nous pourrions mieux y résister si l'Union européenne s'allie aux États-Unis. Il faut que les subventions industrielles soient transparentes. Nous partageons vos préoccupations, il faut une approche multilatérale, contrairement à celle que les États-Unis ont fait prévaloir ces quatre dernières années en privilégiant l'approche unilatérale. Nous avons cependant bon espoir, avec l'administration Biden, de renouer avec un multilatéralisme qui nous permettra d'être plus forts par rapport à la Chine.

**M. André Gattolin.** – Monsieur le Commissaire, la commission des affaires européennes du Sénat est très informée des questions européennes. Or je trouve parfois vos propos un peu évanescents et imprécis.

Nous savons que la balance commerciale entre la Chine et l'Europe est déficitaire. Parler de rééquilibrage, sans réellement évoquer la question sociale et les questions politiques, me paraît un peu rapide.

Votre portefeuille européen est très large, puisque vous êtes également en charge du commerce. Je voudrais rendre hommage à l'une de vos prédécesseurs, Mme Cecilia Malmström, qui avait accepté d'utiliser les leviers politiques.

Quel est l'enjeu pour l'Union européenne aujourd'hui ? C'est la question de la conditionnalité démocratique, de l'état de droit. Nous la posons dans le cadre du budget, du plan de relance ; nous la posons aussi dans les débats sur le CETA ou sur la renégociation de l'accord avec le Mercosur pour mieux prendre en compte les questions environnementales dans nos réglementations.

Au-delà des grands accords et traités commerciaux, un système de préférences généralisées (SPG) a été mis en place dans les années 2000, à l'initiative de l'Union européenne, intitulé « Tout sauf les armes », en faveur des pays les moins avancés. Je me suis battu pendant trois ans auprès de Mme Malmström pour que nous procédions enfin à une vérification des conditions d'application de ces accords.

Il s'agit d'accords commerciaux sans droit de douane et sans quota, au bénéfice des pays les moins avancés, et qui concernent des produits non stratégiques. Cependant, en contrepartie, ces pays se sont engagés à appliquer une quinzaine de conventions internationales – notamment onusiennes, par exemple de l'Organisation internationale du travail (OIT). Or un travail de vérification de la bonne application de ces conventions n'a jamais été réalisé, avant que Mme Malmström ne l'engage à l'égard du Cambodge – après deux ans de négociations. Depuis le 12 août, des sanctions ont enfin été prononcées à l'égard de ce régime qui ne respecte pas les règles et les traités sur lesquels il s'est engagé.

Avez-vous l'intention de poursuivre ces vérifications, notamment au Laos, en Birmanie et dans d'autres pays qui ne respectent pas leurs obligations, et notamment certains principes fondamentaux ?

**M. Didier Marie.** – Je reviendrai sur le sujet des accords commerciaux qui a été abordé par mes collègues. L'Union européenne est confrontée au basculement du centre de gravité des rapports de forces mondiaux vers le Pacifique. De fait, nous avons à faire valoir nos valeurs et nos exigences, en termes de lutte contre le réchauffement climatique, de respect des normes sociales et sanitaires...

Or un certain nombre de pays avec lesquels nous avons passé des accords ne respectent pas leurs engagements. Je pense en particulier au Vietnam et à la Corée du Sud qui s'étaient engagés à ratifier – et à transposer en droit interne – les conventions de l'OIT.

Comment comptez-vous imposer le respect de ces engagements aux pays concernés ?

Par ailleurs, vous avez évoqué le CETA, considérant qu'il fonctionne parfaitement. La difficulté qui est la nôtre est qu'il s'agit d'un accord appliqué théoriquement à titre provisoire. Se pose donc la question de la légitimité démocratique de cet accord commercial – comme d'autres accords commerciaux. Même si l'Union européenne possède la compétence exclusive en matière commerciale, il n'en reste pas moins que le niveau d'acceptabilité de ces accords par nos concitoyens est un véritable sujet.

Concernant le plan de relance, les Pays-Bas ont obtenu que l'engagement des moyens de ce plan soit assorti de conditions, et notamment de la mise en œuvre de réformes structurelles. Or dans l'état actuel des économies européennes et de la dégradation de la situation sociale, nous pouvons nous interroger sur la nature de ces réformes. Nous souhaiterions qu'une conditionnalité sociale soit instaurée, afin d'aider les millions de salariés qui se trouvent aujourd'hui en difficulté. À cet égard, un sommet doit se tenir au mois de mai 2021, à Porto.

J'ai cru comprendre, dans le libellé de votre mandat, que vous étiez le représentant de l'économie au service des personnes. Avez-vous la possibilité de faire en sorte que cette dimension sociale soit au cœur des discussions du sommet européen de Porto ?

Enfin, vous avez évoqué l'autonomie stratégique de l'Union européenne, que tout le monde partage. Malheureusement, dans les derniers arbitrages, le programme *InvestEU* a été laminé, perdant beaucoup de moyens. Considérez-vous qu'aujourd'hui, nous ayons réellement les moyens politiques et financiers de mettre en œuvre cette autonomie stratégique ?

**M. Pascal Allizard.** – Monsieur le Commissaire, sans aucune concertation, mes questions s'inscriront dans la même lignée que celles de mes deux prédécesseurs.

Je suis rapporteur sur le projet de loi de ratification du CETA, j'ai donc beaucoup travaillé sur ce sujet. Sachez que je ne partage pas du tout votre optimisme concernant les impacts sur l'agriculture et notamment sur l'élevage français. Vous oubliez de dire que, bien évidemment, les Canadiens exporteront, non pas des carcasses, mais des morceaux nobles, dont les prix de revient seront inférieurs de 30 à 40 % à ceux nos éleveurs. Cela aura un effet dramatique.

En présentant des statistiques globales, vous ne pouvez pas mesurer l'impact sur le terrain. Cependant, le sujet est extrêmement sensible. Je vous demande instamment d'y réfléchir. Nous rencontrons quasiment le même problème avec le Mercosur. Je partage d'ailleurs, comme mes collègues, le souci de la légitimité démocratique de ces deux accords.

Je voudrais vous faire part des réactions très négatives qu'il y a pu y avoir dans certains terroirs français au printemps dernier, à l'annonce d'un accord passé avec le Mexique, alors que nous étions en pleine pandémie. Mesurez-vous l'impact psychologique sur nos populations d'une telle annonce et – c'est un Européen convaincu qui vous le dit – le sentiment anti-européen qu'elle peut engendrer dans nos territoires ?

Je souhaiterais également vous entendre sur l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM). Il nous est parfois expliqué que les concessions que nous avons faites sur le CETA permettaient de rééquilibrer le nouvel Accord de libre-échange nord-américain (Aléna). Pensez-vous que cet équilibre, que j'estime précaire, est susceptible d'être mis en cause, à notre défaveur, avec l'entrée en fonction de la nouvelle administration Biden ?

Enfin, concernant notre relation avec la Chine, vous évoquez l'objectif d'un rééquilibrage. C'est indispensable, je suis parfaitement d'accord avec vous sur ce point. Mais pouvez-vous nous dire où vous en êtes avec le Groupe 17+1, à savoir les pays européens qui

ont contractualisé en bilatéral avec la Chine, groupe dans lequel l'Union européenne n'occupe qu'un strapontin ?

**M. Valdis Dombrovskis.** – Nous négocions l'accord global d'investissement avec la Chine, en mettant l'accent sur le nécessaire rééquilibrage de la relation. Nous devrions pouvoir présenter un rapport sur l'état d'avancement de ces négociations. Le prochain cycle de discussions devrait s'ouvrir dans les semaines à venir. Nous pourrions ainsi mesurer de quelles marges de progrès nous disposons et quelles perspectives sont réalistes.

Concernant le Groupe 17+1, l'Union européenne a signalé un certain nombre de préoccupations, à plusieurs reprises, quant à l'engagement de certains pays de l'Union à l'égard de la Chine, qui semble mettre en œuvre la stratégie « diviser pour mieux régner ». Or à l'évidence, ce n'est pas un sous-groupe au sein de l'Union européenne qui pourra négocier efficacement.

S'agissant de la conditionnalité relative à l'état de droit, contenue dans notre plan de relance, c'est la Commission européenne qui l'a exigée et nous resterons fermes sur ce point. Deux États membres bloquent encore actuellement les discussions en raison de cette conditionnalité. Nous travaillons donc, avec la présidence allemande du Conseil ainsi qu'avec le Conseil européen et son président, pour trouver une solution à ce litige. Nous avons plusieurs pistes et espérons pouvoir débloquer la situation lors du prochain sommet européen des 10 et 11 décembre prochains.

Par ailleurs, lors du réexamen de notre politique commerciale, nous allons, bien entendu, nous pencher très sérieusement sur la non-application des règles ainsi que sur l'importance du développement durable. La contribution de la France et des Pays-Bas à ce débat a été très utile.

Nous préparons une étude comparative sur les pratiques qui existent à l'international et sur les enseignements que nous pouvons en tirer pour travailler à une application graduelle des règles. Nous pouvons régler beaucoup de choses par le dialogue, mais si nous n'arrivons pas à convaincre par le dialogue, nous pourrions toujours, en dernière extrémité, recourir à l'option un peu « nucléaire » de suspendre certains accords.

Vous avez fait référence à certains pays en particulier. Le Vietnam, effectivement, devait réformer en profondeur son marché du travail, afin de pouvoir ratifier l'accord de libre-échange. L'Union européenne a eu recours à la procédure de règlement des différends prévu par l'accord à l'encontre de la Corée du Sud qui engagé des réformes de son marché du travail. Nous les encourageons à faire davantage et à respecter les règles de l'OIT.

Poursuivre nos négociations avec ces pays pour qu'ils respectent leurs obligations est une priorité pour l'Union européenne. Nous serons, si nécessaire, plus fermes, puisqu'ils bénéficient du SPG et négocient des accords commerciaux bilatéraux. Cependant, nous devons être justes, afin que nos actions ne soient pas interprétées comme des « diktats » de l'Union européenne.

Quand nous négocions un accord commercial, qu'il s'agisse du CETA ou d'autres, nous sommes très attentifs aux exigences démocratiques de redevabilité vis-à-vis des citoyens. La transparence dans les relations commerciales est pour nous une préoccupation

constante. Je rappelle toutefois la compétence exclusive de la Commission européenne en la matière.

Certains pays souhaitent la fin de la règle de l'unanimité pour pouvoir faire des progrès plus rapides. Mais cela ne serait pas logique : dès lors que nous avons un traité qui prévoit la compétence exclusive de l'Union européenne, une telle décision pourrait entacher la légitimité démocratique. La question me semble, en réalité, plus vaste et ne concerne pas seulement le principe de la compétence exclusive, mais aussi la manière dont nous l'exerçons. Nous sommes évidemment ouverts à toutes les formes de coopération avec les parlements nationaux et prenons très au sérieux les préoccupations qu'ils nous transmettent.

Comment interpréter le concept d'autonomie stratégique ouverte ? D'un côté, nous restons ouverts à un commerce libre et équitable ; mais en même temps, nous voulons aussi affirmer plus fermement nos droits, à travers non seulement des instruments de défense commerciale, mais aussi grâce à une sorte de boîte à outils pour renforcer notre autonomie et pouvoir mieux nous défendre face à des pays tiers s'ils ne respectent pas les règles de l'OMC ou les termes de nos accords bilatéraux.

Nous regrettons que les montants prévus pour *InvestEU* dans le prochain CFP aient été réduits par rapport à la proposition de la Commission européenne. Ce programme nous paraît essentiel pour soutenir la reprise économique, mais nous devons respecter la décision prise par les États membres. Nous devons trouver dès lors d'autres solutions, éventuellement en mobilisant *Next Generation EU* ou d'autres outils du plan de relance.

Sur l'articulation entre l'Aléna et le CETA, je n'ai pas les réponses à vos questions dans l'immédiat, mais je reviendrai vers vous lorsque j'aurai plus de précisions.

**M. Richard Yung.** – La Chine a fait beaucoup d'efforts en matière de propriété intellectuelle depuis une quinzaine d'années, mais elle n'en reste pas moins le principal pourvoyeur de produits de contrefaçon. En outre, les tribunaux chinois ont tendance à prendre des décisions plutôt favorables à la partie chinoise. Que comptez-vous faire pour que la Chine respecte davantage les droits de propriété industrielle ou intellectuelle des autres pays ?

On a beaucoup avancé sur l'union bancaire, mais l'union des capitaux piétine. Il s'agit de faire en sorte que les pays qui ont des excédents d'épargne puissent financer les entreprises des autres pays qui manquent de capitaux pour investir. Cette question est pendante depuis dix ans, sans progrès. Les obstacles aux flux de capitaux demeurent et les entreprises européennes n'ont pas accès à un marché des capitaux unifié.

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – Je voulais insister sur l'accord avec le Mercosur. Le rapport de M. Stefan Ambec confirme l'énorme différence entre les parties en termes de normes de production et le risque de concurrence déloyale pour certains secteurs. La conclusion est simple : l'importation de produits agricoles du Mercosur mettrait en péril la viabilité de pans entiers de l'agriculture française. Il faut vraiment entendre ce message. Outre les enjeux majeurs de déforestation, on doit aussi évoquer les enjeux spécifiques à l'agriculture : les problématiques sanitaires, les émissions de gaz à effet de serre ou la traçabilité. Si la performance économique des systèmes agricoles d'Amérique du Sud est réelle, ces derniers sont néanmoins nettement moins durables que ceux de l'agriculture française. Si on aboutissait, malheureusement, à un accord avec le Mercosur dans les

conditions actuelles, nos agriculteurs ne pourraient pas surmonter ces handicaps. Envisagez-vous, dès lors, un système de contrôle des produits en provenance du Mercosur ?

**M. Valdis Dombrovskis.** – L'Union européenne est le plus grand exportateur mondial de produits agricoles et agroalimentaires. Face à une demande intérieure qui stagne, la seule possibilité pour que le secteur croisse est de répondre à la demande mondiale, en particulier celle des pays émergents, qui ont la croissance démographique et économique la plus importante.

Tout accord de libre-échange résulte d'un arbitrage, d'un compromis entre différents secteurs mais nous restons, bien sûr, très attentifs à certaines marchandises plus sensibles que d'autres, et à l'effet cumulé pour nos agriculteurs des accords de libre-échange. Une étude en cours, dont les résultats seront publiés sous peu, apportera un éclairage important à ce débat. Le Mercosur offre des opportunités importantes pour l'Union européenne et son agriculture, notamment française – je pense par exemple aux fromages ou à d'autres produits.

La question de la propriété intellectuelle constitue une priorité pour nous dans nos relations avec la Chine. Nous insistons régulièrement sur ce sujet, notamment dans le cadre de notre discussion sur un accord global d'investissement. Il y a aussi un travail important à mener au niveau des douanes, tant au niveau de notre organisation douanière que de la lutte contre la contrefaçon.

Réaliser l'union des capitaux reste une priorité pour l'Union européenne et la Commission. Il importe que l'épargne des Européens soit utilisée à bon escient. Les Européens sont les plus grands épargnants dans le monde, mais leur épargne est souvent placée sur des comptes à faible rémunération. *In fine*, les sources de financement des entreprises européennes ne sont pas assez diversifiées. Par rapport à leurs concurrentes américaines, par exemple, elles dépendent principalement des crédits bancaires et peu de financements sur les marchés de capitaux.

Des progrès ont toutefois été accomplis : sur les treize propositions de la Commission, douze ont ainsi déjà été adoptées et certaines sont déjà en place. Il s'agit donc bien d'une priorité.

En ce qui concerne les mesures transfrontalières, pour le cadre d'insolvabilité, la taxation, etc., nous aurons besoin d'une approche plus structurée. L'enjeu est de limiter les facteurs qui entravent les flux de capitaux transfrontaliers. Il est plus difficile d'avancer sur ces sujets mais des progrès sont en cours.

J'en reviens au Mercosur. La Commission européenne a défendu fermement les intérêts des agriculteurs européens et a insisté pour obtenir des engagements pour plus de durabilité, par exemple avec des quotas sur le bœuf argentin. L'accord Union européenne-Mercosur sera le premier accord commercial que ces pays d'Amérique du Sud concluent avec un autre partenaire. Cela nous donne un avantage concurrentiel. Je partage tout à fait vos préoccupations sur le développement durable. J'ai discuté avec les autorités des pays du Mercosur, notamment avec les autorités brésiliennes : à chaque fois, j'insiste sur la nécessité d'engagements clairs et mesurables avant la ratification. Nous voulons pouvoir constater des progrès concrets, sur la déforestation par exemple. C'est seulement si des engagements clairs

sont pris, si une amélioration réelle est constatée, que nous pouvons envisager de progresser vers une ratification de l'accord.

**Mme Marta de Cidrac, présidente.** – Je vous remercie. Vous avez pu constater le grand intérêt des sénateurs pour les sujets européens que vous portez. J'espère que nous aurons l'occasion d'échanger à nouveau sur certaines des thématiques que nous avons abordées ce matin, car il me semble que mes collègues n'ont pas eu toutes les réponses qu'ils attendaient. Enfin, je tiens à vous remercier à nouveau d'avoir commencé vos propos en français.

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



**Mardi 8 décembre 2020**

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

### **Institutions européennes**

**Débat préalable au Conseil européen des jeudi 10 et vendredi 11 décembre 2020, en présence de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes**

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Nous nous réunissons ce matin pour le traditionnel débat préalable au Conseil européen qui se tiendra jeudi et vendredi prochain – à cet égard, j'ai demandé au président Larcher de modifier à l'avenir l'organisation de nos travaux en vue de tenir ce débat en séance publique plutôt qu'en commission.

Ce débat préalable, qui devait se tenir jeudi dernier, a été décalé car, Monsieur le ministre, vous étiez ce jour-là en déplacement, accompagné du Premier ministre notamment, sur les terres du Pas-de-Calais, pour dresser un état des lieux des conséquences du Brexit sur la pêche et les enjeux économiques liés à la traversée de la Manche.

Ce Conseil européen devait être principalement consacré à la question climatique, puisque les chefs d'État ou de gouvernement étaient convenus de reporter à cette réunion du 10 décembre leur décision de fixer un nouvel objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon de 2030. L'Union européenne entend en effet actualiser sa contribution à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques avant la fin de cette année. Mais l'urgence climatique peine à s'imposer face aux autres urgences : d'abord, celle de la pandémie, qui continue à faire des ravages en Europe, où elle a déjà frappé 14 millions de personnes et fait 350 000 morts. Quels progrès attendre de ce Conseil européen concernant une levée progressive des restrictions ? Comment s'organise la coordination européenne pour le déploiement des vaccins contre la covid-19 ?

Ensuite, ce Conseil européen traitera de l'urgence de la relance de l'économie européenne, terrassée par la pandémie. Comment dépasser le blocage persistant du plan de relance par quelques-uns sans renoncer à conditionner l'octroi des fonds au respect de l'État de droit ? Monsieur le ministre, allons-nous avancer sans ces États réfractaires, comme vous l'envisagiez et comme semble désormais s'y résoudre le commissaire Gentiloni, ou rouvrir le débat sur le mécanisme de conditionnalité afin de rendre moins arbitraire son déclenchement ? L'important est assurément d'éviter tout report dans la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel et du plan de relance, mais, à plus long terme, nous sommes inquiets sur l'avenir européen des États que nous laisserions en chemin... J'ai eu l'occasion de le dire hier sur la chaîne Public Sénat : je ne souhaite pas, pour ma part, une Europe à la carte.

J'évoquerai également l'État qui a déjà décidé de tracer sa route sans nous, à savoir le Royaume-Uni. La période de transition expire dans trois semaines, et il paraît de

moins en moins possible que la négociation de la relation euro-britannique qui débutera au 1<sup>er</sup> janvier se conclue sur un accord, même si les échanges s'intensifient. En ce moment critique, l'unité des Vingt-Sept est-elle en train de se fissurer ? Nous sommes particulièrement soucieux : que sont prêts à lâcher ceux qui dénoncent la fermeté française ?

Le Conseil européen devra aussi répondre à l'urgence de la menace terroriste dont l'Autriche et la France ont été victimes le mois dernier. Lors de son audition, M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, a indiqué qu'aujourd'hui, l'essentiel de la menace en Europe est de type endogène. Elle provient d'individus isolés qui se radicalisent sur internet ou en prison, sans liens formels avec Daech ou Al-Qaïda. À ses yeux, l'attentat de Nice constitue une exception de ce point de vue. Comment le Conseil européen entend-il traiter cette situation pour que les États membres, notamment ceux de l'espace Schengen, coopèrent mieux pour prévenir la radicalisation et détecter les individus dangereux ?

Enfin, le Conseil européen devra s'accorder sur la réaction à adopter quant aux manœuvres de la Turquie, qui souffle le chaud et le froid afin d'éviter les sanctions européennes – mais le vice-président de la commission des affaires étrangères, Pascal Allizard, vous interrogera sur ce sujet.

Un mot pour finir sur le sommet de la zone euro, qui suivra ce Conseil européen dont l'ordre du jour est déjà très chargé. Ce sommet sera consacré à l'union bancaire et à l'union des marchés de capitaux : c'est un enjeu stratégique pour notre économie, sa stabilité, sa résilience et son autonomie. Le président de la commission des finances, Claude Raynal, ne manquera pas d'évoquer l'accord intervenu sur la réforme du mécanisme européen de stabilité (MES) et du Fonds de résolution unique (FRU) destinée à améliorer le cadre de résolution de crises.

**M. Claude Raynal, président de la commission des finances.** – Le sommet de la zone euro prévu dans le cadre du prochain Conseil européen constitue le premier point d'intérêt de la commission des finances. Celui-ci devrait être essentiellement dédié à l'accord trouvé par l'Eurogroupe fin novembre sur l'approfondissement de l'union bancaire. En effet, l'Eurogroupe s'est enfin accordé sur le fait que le Mécanisme européen de stabilité pourra constituer le « filet de sécurité » du Fonds de résolution unique. Concrètement, en cas de crise bancaire systémique, une ligne de crédit du MES pourra être mobilisée, en dernier ressort, pour apporter des liquidités. Ce sujet n'est pas nouveau, puisque, dès 2018, les États membres s'étaient accordés sur la nécessité d'un tel dispositif, mais ce dernier était conditionné à la réduction du niveau de prêts non performants au sein de la zone euro.

Si la crise actuelle a visiblement permis d'accélérer les travaux en cours, force est de constater qu'elle ne devrait pas, sauf si vous nous dites le contraire, monsieur le ministre, améliorer le ratio de prêts non performants. Pouvez-vous dresser un état des lieux de cette question et faire le point sur les prochains travaux de l'Eurogroupe, dont la mise en place d'un système européen de garantie des dépôts ?

Par ailleurs, la question des négociations du Brexit, comme celle du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), constitue un sujet d'intérêt pour notre commission : il n'y a pas encore de fumée blanche pour signifier un accord. Pour ce qui concerne le Brexit, le climat des négociations se tend au fil des mois. S'agissant des négociations relatives au

prochain cadre financier pluriannuel, elles sont toujours suspendues au veto polonais et hongrois. Pendant ce temps, l'Union européenne s'organise : un accord provisoire a été trouvé avec le Parlement européen et le Conseil de l'Union sur le projet de budget pour 2021, et les services de la Commission européenne se préparent à activer la procédure dite des « douzièmes provisoires » en cas d'échec. Au terme de plus de deux ans de négociations éreintantes, le blocage actuel est une véritable frustration pour les citoyens européens, qui attendent des actes budgétaires concrets pour accompagner la relance. Ce veto soulève une triple difficulté budgétaire : quelles sont concrètement les conséquences de ce blocage sur la mise en œuvre des politiques européennes après 2021, sur le calendrier de mise en œuvre du plan de relance, ainsi que sur le processus de ratification de la décision « ressources propres » ?

**M. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – La commission des affaires étrangères a deux grandes questions à la veille du Conseil européen.

Concernant le Brexit, les carottes sont-elles cuites, si je puis dire ? Considérant que l'échange entre Mme von der Leyen et M. Johnson, hier soir, a peu progressé, que penser du scénario-fiction qui verrait les négociations se prolonger jusqu'au 31 décembre ? C'est aussi oublier qu'il faut que les parlements votent l'accord ultérieurement... Encore et toujours, les discussions achoppent sur les mêmes points, notamment l'accès des pêcheurs continentaux aux eaux britanniques, la gouvernance de l'accord et la concurrence équitable...

Les Britanniques n'ont pas intérêt à cumuler les chocs que sont un *hard* Brexit et la covid. Mais qu'attendre d'un gouvernement britannique qui ne parle qu'à son opinion publique ? L'Europe, et particulièrement la France, sont-elles préparées à un *no deal* ? Le Gouvernement se place-t-il dans cette perspective ?

Alors que le Royaume-Uni vient d'annoncer un important effort en matière de défense, qu'il est un partenaire opérationnel et industriel important en matière de défense, comment les Européens anticipent-ils les conséquences du Brexit, au moment même où les moyens dédiés au Fonds européen de la défense (FED) ont été rognés ?

Ma seconde question concerne la Turquie. Chacun connaît les agissements turcs en Méditerranée orientale, à l'OTAN, les actions déstabilisatrices en Libye ou dans le Caucase du Sud, avec la tragédie du Haut-Karabagh. Où s'arrêtera la Turquie et, surtout, qui l'arrêtera ? Si l'Europe ne réagit pas, nous risquons de nous réveiller un matin avec des troupes turques sur une petite île grecque, non loin de ses côtes, ou dans la partie nord de Chypre. Même l'OTAN et les États-Unis semblent commencer à durcir leur posture.

Le ministre Jean-Yves Le Drian a dit attendre des actes de la part de la Turquie, plutôt que des déclarations apaisantes. On ne peut que souscrire à ces propos. « Heureux hasard », à la veille du Conseil européen, ce pays vient d'annoncer qu'elle retirait l'*Oruç Reis* de la zone de recherche, qu'elle faisait de l'adhésion à l'Union européenne une « priorité stratégique » et qu'elle voulait entamer des concertations exploratoires avec la Grèce. Cela ne ressemble-t-il pas à une manœuvre de plus pour diviser les Européens au moment d'aborder le sujet des sanctions ? Il nous semble qu'aucun agenda positif ne doit être engagé ni même envisagé avec la Turquie tant qu'elle ne renoncera pas définitivement à ses actions illégales.

Le Conseil européen doit clairement poser la question des sanctions et de la suspension de l'union douanière. Mais n'est-ce pas ce qu'attend le président turc pour ressouder la nation derrière lui, phénomène que nous avons déjà observé avec la Russie ? Quelle sera la politique du Gouvernement et quel soutien attendre de nos partenaires européens ? Que fera l'Allemagne ? Ne sommes-nous pas en quelque sorte l'otage de l'accord sur les questions migratoires ? L'Europe peut-elle miser sur le temps long et une possible alternance en Turquie ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes.** – Je suis heureux de vous retrouver à l'avant-veille d'un Conseil européen dont le menu est copieux : le climat, les questions de sécurité, le terrorisme, la Turquie, les relations extérieures en général, la crise sanitaire... des points auxquels s'ajoutent les questions du budget, du plan de relance – avec les vetos que vous avez évoqués – et, bien évidemment, du Brexit et de l'avenir de la zone euro.

Ce Conseil européen devait être et sera, malgré tout, consacré à la question climatique. Lors du Conseil européen extraordinaire des 1<sup>er</sup> et 2 octobre derniers, nous avons porté, avec onze États membres, l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 55 % au moins à l'horizon de 2030 (contre 40 % précédemment), un objectif soutenu de longue date par la France : l'ambition climatique est donc de plus en plus largement défendue. Cette proposition rejoint celle de la Commission européenne, qui se fonde sur une étude d'impact que nous avons souhaitée. Vous le savez, des divisions ou des réticences demeurent sur les questions climatiques mais, si je fais un bref retour en arrière, au début de l'année 2019, quatre pays, dont la France, étaient favorables à la neutralité carbone en 2050. Nous avons réussi à fédérer une dizaine de pays au printemps 2019, puis d'autres ensuite, pour parvenir à un quasi-consensus européen, hors la Pologne, en vue d'acter cet objectif. Alors que nous relançons les négociations pour l'objectif 2030, on voit que le consensus est plus aisé, et que l'ambition climatique est mieux partagée : même la Pologne ne brandit pas la menace du veto, mais demande un certain nombre de garanties, une différenciation des objectifs par État membre et un soutien financier.

L'accord budgétaire du mois de juillet dernier prévoit, à la fois dans le CFP et dans le plan de relance, des financements massifs pour la transition énergétique, en priorité à destination des pays pour lesquels la transition est la plus coûteuse, au premier rang desquels la Pologne. Nous serons clairs, cet effort de solidarité est légitime, mais il doit accompagner l'ambition climatique. Il va donc de soi que nous devons acter le plus vite possible ce rehaussement collectif de l'ambition climatique pour 2030, et ce dans le respect des accords internationaux.

Nous fêterons les cinq ans de l'accord de Paris à la fin de cette semaine. Au début de l'année 2021, nous devons déposer la contribution commune de l'Union européenne à cet accord pour 2030 et rehausser la cible en vue de la COP 26, organisée par le Royaume-Uni, qui a été reportée l'année prochaine en raison de la crise sanitaire.

Il y a donc une certaine cohérence entre notre objectif européen lors des discussions de ce Conseil européen, et notre engagement commun à l'international que nous devons honorer. Je ne puis vous affirmer si nous parviendrons à cet accord à la fin de cette semaine, mais je le souhaite ardemment. Tel est l'objectif de ce Conseil européen.

Les questions de sécurité ont pris un relief particulier après les attaques terroristes récentes à Nice, à Conflans-Sainte-Honorine et à Vienne, dont vous avez rappelé l'ampleur. Elles ont eu le « mérite », si je puis dire, de conduire à une prise de conscience accrue de l'ensemble des États membres de l'Union européenne, avec la volonté d'engager une action commune européenne. Cela va de la lutte contre la haine en ligne à une meilleure protection de nos frontières extérieures, en passant par l'échange d'informations entre nos services de police et de renseignement. Le Président de la République avait évoqué, après les attentats, la nécessité de renforcer, de manière plus générale, le contrôle de nos frontières extérieures. Sans un contrôle des frontières extérieures renforcé, il n'y a pas de libre circulation possible et acceptable au sein de l'espace Schengen. Selon l'agence Frontex et la Commission européenne, une personne sur cinq environ qui entre dans l'espace Schengen n'est pas identifiée ou n'est pas contrôlée. N'engageons pas de faux débat, aucune frontière nationale n'est parfaitement étanche, mais nous avons l'obligation de progresser dans les échanges d'informations et le renforcement des contrôles à nos frontières extérieures. Le Président de la République a parlé d'un certain nombre de réformes de gouvernance de Schengen, il ouvrira le débat à l'occasion du Conseil européen.

Permettez-moi à cet égard d'évoquer, même s'il ne fait pas partie des sujets de ce Conseil européen, la proposition de règlement européen sur la lutte contre les contenus terroristes en ligne, initiée par la France voilà deux ans. J'espère que les négociations aboutiront d'ici à Noël. Cela constituerait un élément d'efficacité majeure, je crois, dans la lutte contre la radicalisation, et donc dans la lutte contre la menace terroriste.

S'agissant de la politique extérieure, nous ne l'avons pas caché, la France appelle à la fermeté avec la Turquie, et nous avons emmené nos partenaires sur cette ligne. Lors du Conseil européen des 1<sup>er</sup> et 2 octobre, nous avons proposé une alternative à la Turquie : soit des gestes concrets de bonne volonté ou de coopération, et donc une reprise de dialogue – et nous étions prêts à engager ce dialogue –, soit la poursuite d'une stratégie d'agressivité ou de provocation, et nous prendrions alors des mesures de sanction. Malgré quelques gestes d'apaisement récemment – il ne me revient pas de dire s'ils sont sincères ou tactiques –, il est clair que le président turc fait preuve depuis le mois d'octobre d'une agressivité très forte à l'égard du Président de la République, de la France et, plus largement, du Caucase à la Méditerranée orientale. C'est pourquoi le ministre des affaires étrangères travaille avec ses homologues européens à des mesures de rétorsion et de sanction. J'espère qu'elles pourront intervenir le plus vite possible ; si elles étaient adoptées lors du Conseil européen, nous enverrions un signal de crédibilité et de fermeté important. En tout état de cause, il faut doser notre réaction. Non pas que nous soyons naïfs ou faibles – nous avons été à l'origine de la prise de conscience de nos partenaires –, mais décider une rupture définitive des négociations d'adhésion ne changerait rien à la réalité pratique – puisque les négociations sont déjà gelées – ; ce serait, au contraire, de nature à donner à M. Erdogan des arguments pour ressouder, pour reprendre le terme de M. Allizard, une partie de l'opinion sur un réflexe nationaliste. Ce n'est donc pas notre intérêt.

Le Président de la République l'a dit lors d'une conférence de presse devant le président Erdogan il y a deux ans, il n'est pas question d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne, il n'y a pas d'ambiguïté sur le fond. Il nous faut donc être prudents et efficaces.

Je dirai un mot sur la crise sanitaire, qui a donné lieu à des visioconférences régulières des chefs d'État ou de gouvernement, sur l'initiative de la France notamment, en

vue d'améliorer notre coordination. Celle-ci est encore à certains égards une gageure, car nous n'avions pas envisagé au départ que nous aurions besoin de coordonner nos décisions qui sont parfois nationales et, plus souvent, locales, sur l'ouverture des stations de ski ou la circulation des travailleurs frontaliers, par exemple... Nous n'imaginons pas, au départ, que nous aurions besoin de nous coordonner sur de tels sujets. Nous construisons en marchant.

D'ailleurs, nous avons abandonné les mauvais réflexes de la première phase, en évitant la fermeture de nos frontières intérieures, qui, quoiqu'en disent certains, n'est pas une « lubie sans-frontiériste », pour reprendre l'expression malheureuse du Rassemblement national, ou un délire européiste. Cette décision répond à la situation concrète de 350 000 travailleurs frontaliers, sans compter leurs familles et les emplois indirects. Mais nous devons travailler davantage encore en coordination : je pense aux tests antigéniques, qui, aujourd'hui, ne font pas l'objet d'une reconnaissance mutuelle, voire d'une reconnaissance tout court, par les différents États membres. Aussi, nous incitons à une reconnaissance mutuelle de ces tests rapides partout en Europe, d'autant que la question des déplacements en avion se posera assez vite – du moins peut-on l'espérer.

L'acquisition des vaccins est un très bon exemple d'une réussite européenne collective. Bien entendu, les choses restent à concrétiser, mais six contrats ont été négociés par l'Union européenne, financés en très grande partie par le budget européen, qui a mobilisé plus de 2 milliards d'euros à cet effet. Ils nous permettent d'acquérir plus de 1,5 milliard de doses pour l'ensemble de la population européenne. Qu'aurions-nous dit si nous avions acheté le vaccin ou sécurisé son accès, chacun dans notre coin, au sein de l'Union européenne ? Et si une campagne de vaccination était lancée en Italie et pas en France, en Espagne et pas en Allemagne, etc. ? Alors certains diront que la France aurait peut-être eu un vaccin la première – peut-être. Mais je préfère ne pas faire ce pari, et faire plutôt le choix du collectif : un collectif qui nous protège, qui nous assure l'efficacité, la rapidité, mais aussi la sécurité.

Cette question se pose aujourd'hui dans le débat public, mais ne soyons pas excessivement sensibles aux stratégies de communication sur ce qui se passe au Royaume-Uni. Une campagne de vaccination commence aujourd'hui, voyons comment elle se déroulera. Il s'agit d'un premier vaccin, et tant mieux s'il est accessible à l'ensemble de la population britannique. Le Royaume-Uni a choisi une procédure accélérée, d'urgence, ce qui n'a pas été le choix des autorités françaises et des autres États membres, pour assurer un équilibre entre rapidité et sécurité. Pour l'Union européenne, la stratégie vaccinale est plus un marathon qu'un sprint : pour être efficace, elle doit s'étaler sur plusieurs mois, comme l'ont expliqué le ministre de la santé et le Premier ministre la semaine dernière.

Je terminerai en évoquant trois derniers points : le budget, le Brexit et la zone euro.

J'espère que la question budgétaire pourra être résolue dans les prochains jours - elle le sera de toute façon avant la fin de l'année. Je l'ai dit devant votre assemblée, nous ne céderons ni sur l'impératif de la relance ni sur la protection de nos valeurs fondamentales – personne ne le comprendrait.

Nous disposons de deux voies d'action. La première consiste à discuter avec la Pologne et la Hongrie ; c'est ce que fait actuellement la présidence allemande, avec l'aide de la France. Nous souhaitons, pour éviter tout fantasme ou interprétation excessive, expliquer ce

qu'est ce mécanisme d'État de droit et ce qu'il n'est pas. Il n'est pas une intrusion généralisée dans les lois nationales – nous ne l'accepterions pas ; en revanche, il protège les violations éventuelles de l'État de droit par le gel ou la suspension de fonds européens. La seconde vise à préparer une avancée sans ces deux pays. Je ne le souhaite pas, je considérerais cette action comme un échec. Tout comme vous, monsieur le président Rapin, je ne souhaite pas une Europe à la carte sur des sujets aussi fondamentaux ; ce ne serait pas une bonne nouvelle. Cependant, nous devons envisager cette option. Nous ne pouvons dire à nos concitoyens que nous avons laissé tomber la relance ou l'État de droit. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a déjà engagé un travail juridique et technique pour être prêts, le cas échéant.

Ensuite, le Brexit. Pour reprendre l'expression que le Président de la République a employée sur un autre sujet, cette négociation ressemble à « un jour sans fin », même si l'échéance est proche : le 31 décembre, quoi qu'il arrive, nous ne vivrons plus dans le monde que nous connaissons. Nous devons nous y préparer.

Cependant, nous pouvons encore aboutir à un accord. La négociation se prolonge, et Mme von der Leyen rencontrera certainement Boris Johnson demain. Nous aviserons, dans la semaine, de la possibilité d'un accord ou non. Au-delà de la ratification, c'est une question économique essentielle pour nos entreprises, nos concitoyens, notamment nos pêcheurs, qui ne doivent pas découvrir le 31 décembre ce qui se passera le 1<sup>er</sup> janvier.

Permettez-moi de rappeler les trois points qui bloquent dans ces négociations : la pêche, la concurrence équitable et la gouvernance, qui est liée aux deux autres.

Le Premier ministre l'a indiqué lors de son déplacement dans les Hauts-de-France, il y a quelques jours, nous souhaitons qu'un accord soit trouvé. Un non-accord serait une très mauvaise nouvelle, notamment pour la pêche française. Cependant, nous ne pouvons pas accepter, sur les plans économique et politique, un accord aux conditions britanniques ou à n'importe quel prix. C'est la raison pour laquelle nous défendons un accès durable et large aux eaux britanniques, notamment dans des zones sensibles, telles que la bande des 6-12 milles. Nous avons bien conscience que les choses vont changer au 1<sup>er</sup> janvier, mais il n'est pas question pour l'Union européenne de sacrifier ses intérêts.

L'unité européenne n'est pas fissurée et Michel Barnier, notre négociateur, réalise à cet égard un travail remarquable. Je peux vous assurer qu'elle ne le sera pas. C'est bien parce que nous sommes unis que nous pouvons défendre nos intérêts de manière efficace.

Enfin, la zone euro. Ce point sera examiné vendredi matin. Au travers de la question du plan de relance, nous avons levé le tabou de la dette commune, ce qui peut nous servir, à terme, pour la zone euro.

Monsieur le président Raynal, vous l'avez indiqué, nous devons noter les avancées récentes des ministres des finances. Nous portons avec les Allemands, depuis le sommet de Meseberg, il y a deux ans, un accord sur le Mécanisme européen de stabilité et sa réforme, qui permet un assouplissement en période de crise, ainsi qu'un accord sur l'union bancaire, qui nous permettra de bénéficier d'un filet de sécurité pour nos fonds de garantie des dépôts. Nous avons avancé de deux ans la mise en place de ce filet de sécurité, très protecteur en cas de crise.

L'étape suivante est d'aller vers un système européen de fonds de garantie des dépôts, après l'étape importante franchie la semaine dernière par Bruno Le Maire et ses homologues. Je rappelle que nous avons en France un système très protecteur. Un travail doit être mené avec l'Allemagne sur ce sujet.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Monsieur le ministre, je vous remercie de ces éléments d'information.

Avant de laisser la parole aux intervenants, je tiens à saluer l'arrivée de deux nouveaux membres dans notre commission – j'ai manqué à tous mes devoirs de président en ne le faisant pas au début de cette réunion : Mme Florence Blatrix Contat, sénatrice de l'Ain, en remplacement de M. Yannick Vaugrenard, et de Mme Christine Lavarde, sénateur des Hauts-de-Seine, en remplacement de notre ancien président, M. Jean Bizet.

Monsieur le ministre, il est vrai que notre commission est favorable à une prise en charge de la question sanitaire au niveau européen, non seulement pour la vaccination, mais aussi afin de retrouver, au niveau de l'espace Schengen dans un premier temps, un sentiment de liberté. Nous nous sentons tous très contraints, depuis quelque temps, notamment cette commission qui ne peut rencontrer physiquement aucune personnalité européenne.

**M. Olivier Cadic.** – Comme l'a déclaré le Président de la République, Emmanuel Macron, à l'issue des élections générales britanniques, il y a tout juste un an, le plus dur est à venir, entre la mise en œuvre de l'accord de retrait du Royaume-Uni et la préparation de la future relation. Il ne s'était pas trompé. À trois semaines de l'échéance de la période de transition, nous ignorons toujours le cadre de la future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Cette sordide histoire du Brexit a commencé dans l'épouvante, au cri de « *Britain first* », lancé par le fanatique qui assassina la députée britannique pro-européenne Jo Cox. Une semaine plus tard, les Européens subissaient un traumatisme en apprenant le résultat du référendum, nous convertissant, d'un coup, en étrangers dans un pays que beaucoup voyaient comme leur maison.

Je me souviens des conférences organisées dans les jours qui ont suivi pour répondre aux inquiétudes de milliers de compatriotes, témoignant parfois que leurs voisins, qu'ils connaissaient depuis des années, les invitaient désormais à quitter le pays sur-le-champ. Nous étions alors considérés par les Brexiteurs comme des parias, nos droits étaient menacés, des agressions physiques et des assauts verbaux ont commencé. Vint la conférence de Bristol, que le délégué consulaire, Nicolas Hatton, a eu l'idée d'ouvrir aux Européens du Royaume-Uni. Roumains, Polonais, Italiens, Allemands témoignaient comme nous que, même si rien n'avait encore changé dans les textes, tout avait changé dans les têtes.

De cette communion de perceptions est née l'association *The3million*, fondée et présidée par Nicolas Hatton, destinée à défendre les droits des 3 millions d'Européens du Royaume-Uni. Lors de l'introduction de la demande d'un titre de séjour, baptisé le *Settled status*, l'administration britannique demandait de remplir un document de 85 pages. Le premier succès de *The3million* aura été la simplification du dispositif, qui est devenu un formulaire en ligne qui se renseigne en vingt minutes.

L'action de cette association a ensuite poussé Theresa May à renoncer à la taxe de 65 *pence* exigée pour la demande du *Settled status*. Elle a permis aux Européens d'économiser plus de 200 millions d'euros. Les fondateurs de l'association ont ensuite créé l'association *Settled*, afin d'aider bénévolement tous ceux qui cherchent à obtenir le sésame pour rester au Royaume-Uni.

Durant ces quatre ans, cette solidarité de la société civile a fait émerger une citoyenneté européenne outre-Manche. La contribution sociale, économique et culturelle des Européens à la société britannique est désormais soulignée. Pour autant, les Britanniques n'ont pas trouvé de vaccin au Brexit. L'issue des négociations permettra de répondre à de nombreuses questions en suspens. Mais l'absence d'accord serait le pire des accords. Reste l'absence d'un document pour certifier notre statut de résident au Royaume-Uni et les craintes concernant ceux qui ne seront toujours pas enregistrés.

L'équipe du consulat, emmenée par notre consul général Guillaume Bazard, qui effectue un travail remarquable, contribue à nous rassurer. Notre statut doit beaucoup à Michel Barnier et à son équipe de négociateurs. Nous sommes également reconnaissants envers l'indéfectible soutien des parlementaires européens. Jusqu'au bout, les Européens sont restés fidèles à leur devise : « Unis dans la diversité. »

Enfin, je veux saluer la qualité de l'engagement du Gouvernement dans la durée. Que ce soit Nathalie Loiseau, Amélie de Montchalin ou vous-même, vous avez su prendre en compte nos attentes. Durant ces quatre ans, *The3million* a travaillé main dans la main avec l'association *British in Europe*. Ma dernière question, avant la sortie définitive, concerne ces derniers.

À l'avenir, les Européens pourront se rendre au Royaume-Uni durant six mois consécutifs, selon les règles britanniques. En revanche, les Britanniques qui voudront profiter de leur résidence secondaire en France devront se soumettre à la règle selon laquelle leur séjour ne pourra pas dépasser 90 jours sur une période de 180 jours. Pensez-vous que nous puissions évoluer sur cette question ?

**M. Jacques Fernique.** – Cette semaine sera déterminante et nous comptons sur votre détermination, monsieur le ministre. La balle est en effet dans le camp du Conseil européen. Il est plus que temps que les gouvernements de l'Union mettent fin au blocage des fonds destinés à la reconstruction et à la relance de nos économies – des économies tétanisées et lourdement impactées par la pandémie.

Il est indispensable que ce sommet permette de surmonter le blocage hongrois et polonais. Il ne serait pas acceptable que leurs menaces, en raison de leurs propres manquements à l'État de droit, paralysent l'accord particulièrement positif qui est à notre portée. Ce serait porter préjudice à l'ensemble des populations de l'Union, y compris aux populations hongroise et polonaise. Il ne serait pas acceptable de céder au chantage ou que les fonds européens servent à alimenter des dérives qui minent l'État de droit.

Monsieur le ministre, nous avons lu votre interview publiée dimanche. Vous nous confirmez aujourd'hui que vous ne sacrifierez ni la relance ni l'État de droit. Vous envisagez un scénario pour avancer à 25. Nous comptons sur cette détermination pour sortir de l'ornière.

Un accord prometteur a été trouvé avec le Parlement européen. Une brèche a été ouverte pour sortir du marasme économique lié à la pandémie, mais également pour engager un budget climatique ambitieux et déployer des ressources propres, selon un calendrier précis. Il s'agit de demeurer ferme, pour que cet accord tienne ses promesses, parmi lesquelles celle de consacrer 10 % du cadre financier pluriannuel à la biodiversité et 30 % au climat, avec l'introduction d'un principe pour priver de tout financement européen des projets qui nuiraient au climat. Le Conseil européen sera déterminant pour cet enjeu climatique, puisque ce sommet conviendra du nouvel objectif de réduction des émissions de l'Union européenne à l'horizon de 2030.

Le vote du Parlement européen, qui propose un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 60 % en 2030, sur la base des émissions de 1990, doit être pris très au sérieux. La neutralité carbone en 2050 nécessite un net changement de braquet. La proposition de la Commission est, elle aussi, déjà un rehaussement.

Au moment où le résultat des élections européennes rouvre les perspectives, il est important que l'Union montre résolument la voie en engageant cette décennie sur la trajectoire qui lui fera tenir, pour elle-même, les engagements de l'accord de Paris. Ce sommet sera réussi s'il nous donne de sérieuses raisons de fêter, le lendemain, dans l'optimisme, le cinquième anniversaire de l'accord de Paris.

Pour parvenir à un bon objectif sur la question climatique, il nous faudra avancer sur la question budgétaire. En effet, si certains pays sont réticents à afficher un objectif climatique à la hauteur, c'est avant tout parce qu'ils craignent de ne pas savoir comment financer la transition. C'est particulièrement le cas des économies les plus carbonées.

Ce sommet doit donc aussi être l'occasion d'avancer vite et bien sur les ressources propres. Le choix de l'endettement commun, ce tabou qui a été levé, nous y oblige. Ce sujet planera dans les couloirs du sommet. Sur cette question, nous n'avons pas le droit de faire du surplace, ni même des petits pas. Les ressources propres seraient inopérantes, si elles devaient se faire au rabais.

La taxe plastique, qui vient d'être instaurée, est positive, mais ce n'est pas pour autant la panacée. Il ne s'agit d'ailleurs pas vraiment d'une taxe, mais plutôt d'une nouvelle modalité de calcul des contributions nationales. Nous avons besoin de passer à tout autre chose : le mécanisme carbone aux frontières, la redevance numérique et la taxe sur les géants du numérique, qui est dans une phase délicate de son élaboration sont autant de leviers qui doivent faire bouger sérieusement les lignes.

Il s'agit de faire en sorte que ceux qui tirent le plus de profits du marché européen contribuent à leur juste part à la chose publique. Il me semble que les actions et les obligations ne sont pas tout à fait des biens de première nécessité... Aujourd'hui, en matière de transactions financières, les volumes échangés sont 45 % plus élevés qu'en 2010. Les faire contribuer à l'effort collectif, avec des taux pas plus élevés que 0,1 % et 0,01 % sur les produits dérivés et le *trading* à haute fréquence, ne serait que justice et ce serait également une façon de décourager les échanges risqués et improductifs.

Notre groupe regrette que la Commission et le Conseil se soient opposés à la mise en place dès 2024 de la taxe sur les transactions financières (TTF), alors qu'il s'agirait là d'un

des moyens les plus équitables pour dégager des ressources importantes, de l'ordre de 50 à 60 milliards d'euros.

Une taxation fondée uniquement des actions, à laquelle échapperaient 99 % des transactions, et qui ne rapporterait que quelques milliards, ne peut pas faire l'affaire. Je parlais de petits pas, tout à l'heure. Étendre au reste de l'Europe la petite TTF déjà en vigueur en France serait inopérant. Nous avons besoin d'une véritable taxe sur les transactions financières, au niveau de ce qu'envisageait la Commission en 2011. Voilà qui contribuerait fortement à financer le plan de relance, au lieu d'aller raboter les dépenses et les politiques structurelles de l'Union.

Si d'ici à 2022, quelques pays s'engagent dans une coopération renforcée sur ce point, alors il sera possible de débloquent les choses à temps, sinon tout sera renvoyé aux calendes grecques de l'après-2026. Sur cette question aussi, nous comptons sur votre détermination lors de ce sommet.

Monsieur le ministre, je terminerai mon propos en saluant l'engagement clair et constructif pour la cause de la démocratie européenne, incarnée par sa capitale parlementaire à Strasbourg. La réunion que vous avez animée, il y a quelques jours, avec la maire de Strasbourg, le président de région et l'ensemble des acteurs et parlementaires locaux, a cerné les actions et les enjeux prioritaires pour relever le statut européen de Strasbourg.

**M. André Gattolin.** – Monsieur le ministre, comme vous l'avez rappelé avec un brin d'ironie, les ordres du jour annoncés des Conseils européens ont toujours quelque chose d'un peu rigide, d'étrange et même de mystérieux. Ils donnent l'impression d'être assez pléthoriques. La liste des sujets supposés être traités est généralement longue et en même temps très sibylline, tant les intitulés et la présentation des sujets retenus sont concis et évanescents.

La réunion du Conseil européen qui se tiendra jeudi et vendredi prochain n'échappe naturellement pas à cette règle. Officiellement, nous y parlerons covid-19, changement climatique, commerce, lutte contre le terrorisme, Méditerranée orientale, voisinage méridional, etc. Et comme d'habitude, les plats au menu ne seront pas tout à fait ceux qui ont été présentés dans l'ordre du jour. Certains disparaîtront et les plats de résistance effectifs relèveront de la surprise du chef, ou devrais-je dire de la surprise des chefs d'État ou de gouvernement, et ne sont pas inscrits sur la carte.

Or, comme souvent, ce qui est important n'est pas dans ce qui est annoncé, mais précisément dans ce qui n'est pas affiché, et qui focalisera fort probablement une partie des échanges entre participants. Lors de ce Conseil européen, ces points importants non affichés dans l'ordre du jour seront au moins au nombre de trois.

Tout d'abord, sera naturellement traitée la question du Brexit. Le sujet est brûlant et des plus importants. Pourquoi son inscription n'a-t-elle pas été fixée officiellement à l'ordre du jour ? Est-ce en raison de l'extrême incertitude qui entoure un éventuel accord à la date fatidique du 31 décembre ? Ou parce que le Conseil européen, au moment de rédiger l'ordre du jour, espérait encore un heureux déblocage de la situation, avant sa tenue ?

En tout cas, sans accord au 1<sup>er</sup> janvier prochain, le Royaume-Uni sortira de l'union douanière et du marché commun, et ce sont les tarifs douaniers et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui entreront alors en vigueur. La facture risque d'être très lourde pour le Royaume-Uni, qui exporte 47 % de ses produits vers le continent, et non sans conséquences graves pour l'Union européenne et certaines de ses filières, qui écoulent en moyenne 8 % de leurs marchandises outre-Manche.

Le cas épineux de la pêche, selon certaines rumeurs qui circulent actuellement dans les milieux européens, ne semble plus être le point principal d'achoppement. Ce serait, dans ce cas, une bonne nouvelle pour l'Europe, et pour la France en particulier. Monsieur le ministre, êtes-vous en mesure de confirmer ou d'infirmer qu'une solution paraît s'esquisser dans ce domaine ?

En revanche, ce qui achopperait et continuerait d'achopper encore au plus haut point, c'est la question des règles concernant la gouvernance de la future relation. Les marges de l'Union pour un compromis dans ce domaine sont plus qu'étroites, au risque sinon d'ébranler les fondements mêmes de l'édifice européen.

Seul aujourd'hui Boris Johnson a dans ses mains la clé d'une décision. Mais celle-ci l'amènerait inévitablement à en rabattre quant à ses exigences initiales. Et, connaissant les motivations politiques particulières du Premier ministre britannique – conserver avant tout son *leadership* sur le parti conservateur, plutôt que satisfaire à l'intérêt de ses concitoyens –, nous pouvons nous dire que l'affaire est loin d'être gagnée.

Quoi qu'il en soit, les délais sont d'ores et déjà trop courts pour engager la ratification d'un accord dit mixte par les parlements nationaux de l'Union. Aussi, monsieur le ministre, des rumeurs circulent actuellement sur un possible accord bilatéral Union européenne-Royaume-Uni, ratifié *in extremis* par le Parlement européen et le Parlement britannique. Il s'agirait alors nécessairement d'un accord de nature restreinte ne concernant que des domaines de compétences exclusives de l'Union. Pouvez-vous nous dire quelles sont, à votre sens, la probabilité et la faisabilité d'un tel accord ?

Le second sujet caché est celui de la nouvelle relation Union européenne États-Unis. Je ne m'étendrai pas trop sur la question. D'abord, parce que si Joe Biden suscite beaucoup d'espoirs dans l'opinion de ce côté-ci de l'Atlantique, le président élu n'est pas encore en fonctions, et aussi parce que je suis, pour ma part, assez dubitatif quant à l'ampleur des changements attendus dans la politique étrangère et commerciale des États-Unis à l'endroit de l'Union européenne.

Le désengagement des États-Unis à l'égard de l'Europe ne date pas de l'ère Trump, et l'on peut facilement le faire remonter à la période de M. Obama, et même avant. Par ailleurs, je ne suis pas certain que tous les États membres soient sur la même longueur d'onde quant à la nouvelle relation à instaurer, comme l'a souligné très récemment M. Josep Borrell, Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui a déclaré : « J'espère que le Conseil sera capable de se mettre d'accord sur une approche commune. Je ne m'attends pas à ce qu'on parle d'une seule voix, mais bien de la même chose ». Les choses risquent en effet de se corser dès lors que les États-Unis souhaiteront ouvrir des accords sectoriels de libre-échange avec l'Union européenne.

Venons-en pour conclure au troisième point, occulté, de l'ordre du jour officiel de ce Conseil européen, qui est beaucoup moins incertain que les deux précédents et qui fera, selon toute attente, l'objet d'une validation unanime des chefs d'État ou de gouvernement : enfin une bonne nouvelle dans ce monde particulièrement anxiogène ! En effet, jeudi 10 décembre, qui est la date de la Journée internationale des droits de l'homme, le Conseil européen adoptera - enfin ! – un cadre de sanctions transversales très ciblées de l'Union européenne pour les violations graves des droits de l'homme dans le monde. Cette législation à l'échelle européenne, longtemps bloquée par le veto hongrois, et qui s'inspire de lois déjà votées aux États-Unis, au Canada, au Royaume-Uni et dans les pays baltes, a pour principe de sanctionner des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes, étatiques ou non, jugés responsables de violations et d'abus graves en matière de droits humains. Son champ d'application recouvre, entre autres, les actes de génocide, de crimes contre l'humanité, de torture, d'esclavage, de traitements cruels et inhumains, les exécutions et les assassinats extrajudiciaires, les disparitions forcées de personnes, les arrestations ou détentions arbitraires, la traite des êtres humains, la violation de la liberté de réunion pacifique et d'association, et les violations de la liberté d'opinion et d'expression.

Pour l'essentiel, les destinataires de cette loi sont des personnes agissant et résidant hors du territoire de l'Union européenne. Les mesures prises à leur encontre sont essentiellement des restrictions de circulation ou d'entrée sur le territoire de l'Union européenne, le gel des avoirs détenus dans l'Union européenne ainsi que l'interdiction pour les citoyens européens de financer les personnes ou entités sanctionnées. La procédure de sanction devrait être engagée à l'initiative des membres du Conseil européen ou du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. La mise en œuvre des sanctions devrait revenir aux autorités nationales des pays concernés. Monsieur le ministre, nous aimerions en savoir davantage.

Pour ma part, je tiens à saluer le rôle joué par la France et le Président de la République depuis 2017 en faveur de l'adoption de ces mesures ciblées à l'échelle européenne. Il serait important, à propos de ces lois qu'on appelle parfois « lois Magnitski », que la France propose, pour le prochain prix Sakharov du Parlement européen, le nom de Bill Browder, qui était l'employeur de Sergueï Magnitski, et qui se bat sans relâche depuis plus de dix ans pour faire adopter cette nouvelle forme de sanctions ciblées dans le monde.

**M. André Reichardt.** – J'entamerai mon propos en évoquant à mon tour trois sujets qui ne figurent pas à l'ordre du jour de ce Conseil, mais qui me préoccupent et préoccupent mon groupe.

Vous ne serez pas étonné si le sénateur alsacien que je suis commence par la question du siège du Parlement européen à Strasbourg. Je m'associe entièrement aux observations de mon collègue Jacques Fernique et, à mon tour, j'exhorte le Gouvernement à élever le ton sur ce sujet. La situation n'a que trop duré, et la covid n'est qu'un argument fallacieux de plus. Nous souhaitons vivement que, comme dans d'autres institutions internationales, le virus n'empêche pas la réunion du Parlement européen dans la capitale alsacienne, qui est l'une des capitales européennes.

Le second sujet est le Brexit. Mme Ursula von der Leyen a fait état la semaine dernière de certaines avancées, mais elle constatait toujours les mêmes blocages sur les conditions de concurrence équitables, la gouvernance de l'accord et la pêche. Je ne spécule

pas sur la possibilité de parvenir, ou non, à un accord mais je m'interroge sur les délais en cas d'issue favorable. En effet, alors que toutes les dates initialement fixées, tant par les Européens que par les Britanniques, ont été dépassées, les négociations se poursuivent et nous sommes désormais dans ce qu'on appelle le temps additionnel ! Si un accord était finalement scellé, sera-t-il seulement envisageable qu'il soit ratifié dans des conditions d'examen acceptables par la Chambre des communes et le Parlement européen avant la fin de l'année ? Qu'en est-il par ailleurs de sa nature et de son caractère mixte ? Ce sujet a-t-il été tranché ? Si l'accord devait, comme on peut l'imaginer, être mixte, le calendrier de saisine des parlements nationaux ne pourra débiter qu'après la fin de la période de transition. Une application provisoire paraît alors quasiment inévitable.

Le dernier sujet d'incertitude, économique, c'est naturellement l'adoption du cadre financier pluriannuel et du plan de relance. Le veto hongrois et le veto polonais sur le paquet financier, motivés par la proposition de conditionnalité sur l'État de droit, ramènent en quelque sorte l'Europe à la case départ et offrent à nouveau le visage d'un continent enfermé dans ses divisions. Quoi qu'il en soit, il faut désormais sortir de la crise. Plusieurs options ont été évoquées, comme celles de modifier l'instrument de conditionnalité, de désolidariser l'adoption du CFP de celle du plan de relance, ou encore, d'accompagner cette dernière d'une déclaration politique du Conseil européen donnant des gages à Budapest et à Varsovie.

Monsieur le ministre, vous avez donné votre sentiment sur ces questions, mais en tout état de cause, ces options envisagées ne manqueraient pas de faire l'objet d'une forte opposition au Parlement européen. Celui-ci avance d'ailleurs des solutions beaucoup plus fermes. Il suggère, par exemple, d'aller au bout du bras de fer et de mettre la Pologne et la Hongrie devant le fait accompli en adoptant rapidement le règlement sur la conditionnalité et en mettant ces deux pays au défi de continuer à bloquer l'adoption d'outils financiers dont ils ont, on le sait, grand besoin économiquement. Plus radical encore, il évoque le recours à une coopération renforcée pour mettre en œuvre le plan de relance à 25, à l'instar de ce qui avait été fait lors de l'adoption du pacte budgétaire en 2012, que le Royaume-Uni et la République tchèque avaient refusé. Cette dernière solution paraît naturellement hasardeuse, aussi bien techniquement que politiquement. Pensez-vous toutefois qu'elle puisse prospérer si le blocage devait persister ?

Le Parlement européen estime que la feuille de route pour les nouvelles ressources propres étant annexée à l'accord interinstitutionnel du 10 novembre, elle est juridiquement contraignante. Le Conseil considère, quant à lui, que ce document n'est qu'indicatif et ne saurait être porteur de conséquences juridiques. Quelle est la position des autorités françaises sur la nature de cette feuille de route ?

J'en viens à l'ordre du jour du Conseil européen proprement dit. Celui-ci va examiner à nouveau la question du changement climatique. Vous en avez parlé, je n'insiste pas. Les chefs d'État ou de gouvernement se pencheront également, une fois encore, sur le cas de la Turquie. Depuis plusieurs années, la litanie des conclusions du Conseil européen à propos de ce pays est édifiante. On s'est dit, tour à tour, « vivement préoccupés » ou « profondément soucieux » des agissements turcs, que l'on condamne généralement avec fermeté. Mais on propose toujours à Ankara, qui ne cesse pourtant de s'éloigner des standards européens dans tous les domaines, de s'engager dans un dialogue positif et constructif - proposition de dialogue que M. Erdogan nous renvoie de plus en plus vite à la figure, par ses déclarations et surtout par ses actes. La liste des provocations, des

déstabilisations et des interventions commises par la volonté d'hégémonie du président turc s'allonge d'année en année, et nul ne sait où celui-ci va s'arrêter. Une chose est néanmoins sûre : il ne sera pas arrêté par des condamnations verbales sans conséquence.

Selon nous, il est plus que temps que les Européens prennent leurs responsabilités et adoptent des sanctions fermes à l'égard du régime turc. Nous croyons qu'il faut aussi envisager sérieusement de déclarer caduc le processus d'adhésion. Son maintien, ces dernières années, avait pour objectif principal de garder ouverts les canaux de dialogue entre l'Europe et la Turquie. L'objectif était louable, mais on en voit aujourd'hui le résultat : le processus d'adhésion relève désormais davantage du jeu de dupes que du processus politique. Il faudrait que l'on en fasse le constat partagé.

J'ai bien compris, monsieur le ministre, que vous ne souhaitez pas victimiser le président turc et, ce faisant, ressouder la population derrière lui. Pourtant, on peut se demander si ce n'est pas précisément en le mettant au niveau européen face à ses responsabilités, c'est-à-dire en déclarant caduc ce processus d'adhésion, que l'on pourrait amener sa population à manifester un désaccord et à le mettre en difficulté. Je vous engage vivement à réfléchir à cette option.

Autre sujet fondamental à l'ordre du jour du Conseil européen : la lutte contre le terrorisme. Après les attaques qui ont endeuillé la France et l'Autriche, l'Union s'apprête à remettre l'ouvrage sur le métier autour d'un nouvel agenda. Depuis les attentats de 2015, des progrès considérables ont été réalisés, mais les Européens doivent continuer à adapter leur arsenal face à une menace dont la nature et les modes opératoires évoluent rapidement. Cela passe, bien sûr, par un nouveau renforcement de la coopération policière et judiciaire entre États membres et par la lutte contre les sanctuaires djihadistes – par exemple au Sahel, où la France reste d'ailleurs bien seule pour agir en première ligne – ou par une lutte accrue contre la propagande islamique sur le terrain comme sur internet, comme nous l'a récemment expliqué Gilles de Kerchove. Les marges de progrès sont avant tout technologiques, notamment en accélérant l'interopérabilité des bases de données européennes et en les étoffant, en permettant aux services de sécurité des agences européennes d'accéder aux données dont elles ont besoin, et surtout en leur garantissant les moyens matériels et humains qui leur permettront d'être efficaces dans la collecte et l'analyse de ces données. Il y a la question des frontières extérieures, sur laquelle planent des doutes similaires quant à l'efficacité de l'action menée par certains États membres, malgré les réelles avancées de ces dernières années, autour du concept de frontières « intelligentes ». En tous cas, il est indispensable d'en renforcer davantage notre maîtrise, et le Pacte pour l'asile et l'immigration propose des évolutions qui vont dans le bon sens. L'objectif affiché de contrôler 100 % des personnes qui entrent dans l'espace Schengen doit être atteint, car aucune politique terroriste sérieuse ne saurait être conduite si nous ne sommes pas en mesure de savoir, à chaque instant, qui se trouve sur notre territoire.

**M. Jean-Michel Arnaud.** – Le Parlement et la Commission sont parvenus à un accord sur le paquet budgétaire concernant notamment le nouveau CFP et les crédits du plan de relance européen. La Hongrie et la Pologne ont fait part de leur opposition au mécanisme de conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'État de droit, qu'elles considèrent comme une atteinte à leur indépendance. Toutes les hypothèses sont envisageables, et l'exécutif de l'Union européenne se préparerait même à mettre en œuvre l'exercice budgétaire provisoire, qui revient à gérer les dépenses européennes année par

année, sur la base du budget septennal actuel. Or cela ne laisse pas de place pour le plan de relance *Next Generation EU*, puisque ce scénario ne permet qu'un refinancement des programmes existants. Pouvez-vous nous préciser l'état des négociations et les perspectives qui pourraient en naître ?

En ce qui concerne la coordination européenne dans la lutte contre la covid et la production d'un vaccin, le Premier ministre a expliqué sa stratégie vaccinale il y a quelques jours, et indiqué que le Gouvernement allait mettre en place un système de planification des vaccins. Cette stratégie nationale a été élaborée dans le cadre d'une réflexion plus globale au niveau européen. Si nous nous félicitons de cette réflexion globale, il n'en demeure pas moins que nous nous interrogeons sur des aspects très pratiques. Les pays européens seront-ils livrés en même temps ? Pourront-ils débiter leur campagne de vaccination concomitamment ? Le Gouvernement a annoncé que le vaccin ne serait pas obligatoire en France. Qu'en est-il pour nos voisins européens ? Je pense particulièrement à tous nos travailleurs frontaliers, dont beaucoup ne sont pas considérés comme prioritaires dans le calendrier qui a été établi par le Gouvernement. Que pouvons-nous leur répondre, si le Luxembourg, l'Allemagne ou l'Italie leur ferment leurs frontières ? Des arbitrages seront-ils pris sur ces interrogations les 10 et 11 décembre prochain, lors du Conseil européen ?

En tant que sénateur des Hautes-Alpes, je souhaite évoquer avec vous la question de l'ouverture des stations de ski. La fermeture, le 15 mars dernier, des 350 stations qui n'ont pas l'autorisation d'ouvrir leurs remontées mécaniques, avait amputé leur précédente saison à hauteur de 20 %. Les enjeux de cette saison sont donc primordiaux pour l'ensemble de nos massifs, dont un grand nombre sont frontaliers. C'est l'intégralité de la saison qui est menacée, ce qui représente 10 milliards d'euros de retombées économiques, 10 millions de vacanciers concernés, 120 000 emplois directs, 360 000 emplois indirects, ainsi que les familles qu'ils font vivre – sans parler de notre position de troisième destination mondiale du ski. Comment comprendre, dans ces conditions, l'interdiction faite en France d'ouvrir les remontées mécaniques, quand les stations suisses et, au sein de l'Union européenne, les stations autrichiennes, bulgares et suédoises pourront ouvrir, et que la Slovénie et l'Espagne s'interrogent ? Cette situation est d'autant plus mal vécue par les professionnels du secteur que tout a été mis en œuvre pour une ouverture dans des conditions sanitaires strictes, avec la mise en place de protocoles élaborés avec les autorités sanitaires compétentes. Vous vous êtes engagé, avec le Gouvernement, à ce qu'il y ait une coordination européenne sur ce sujet. Est-ce vraiment le cas ? Cette discussion sera-t-elle à l'ordre du jour du Conseil européen ?

**M. Pierre-Jean Verzelen.** – Dans le budget qui va être discuté, la partie qui concerne le plan de relance est éminemment importante pour l'Europe et pour notre pays, puisque 40 % de notre propre plan de relance dépend de ce qui sera adopté au niveau européen. Deux pays, la Pologne et surtout la Hongrie, mettent en danger l'adoption du budget. Cela nous renvoie au problème de l'unanimité. Il ne va certes pas se régler en fin de semaine ou en quelques jours. Si le principe de l'unanimité a répondu à une nécessité pour se mettre d'accord, s'il a pu permettre à l'Europe d'avancer, on se rend compte qu'à présent il nous bloque sur de nombreuses avancées potentielles. C'est sur la notion de valeurs fondamentales et de respect de l'État de droit que la Pologne et la Hongrie bloquent. Peut-être serait-il opportun d'apporter des précisions à ces pays pour leur expliquer où est la limite et qui va juger si elle est franchie.

En ce qui concerne le Brexit, sur les sujets de discorde depuis plusieurs mois, c'est-à-dire la pêche et le respect des règles de concurrence, cela n'avance pas beaucoup ! On va du sommet de la dernière chance au coup de fil de la dernière chance, au rendez-vous physique de la dernière chance... On espère que tout cela puisse aboutir. Je salue la position du Gouvernement français, qui est resté ferme sur un bon nombre de sujets, et notamment sur la pêche. Mais quelle est la date limite ? Quand aurons-nous franchi le point de non-retour pour constater qu'il n'y aura pas d'accord ? Il vaut mieux ne pas avoir d'accord qu'un mauvais accord.

Quel comportement diplomatique avoir vis-à-vis de la Turquie de M. Erdogan ? Là encore, on retombe sur la question de l'unanimité. Quelles sanctions pourrait-on entrevoir vis-à-vis de la Turquie ? L'unanimité est-elle possible sur ce sujet ?

**M. Patrice Joly.** – La validation du CFP et du plan de relance est difficile. Il est clair que nous ne pouvons pas céder au chantage de la Hongrie et de la Pologne, qui refusent la mise en place d'un mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect de l'État de droit. Dans ce nouveau rapport de force, la France est dans une situation quelque peu délicate et qui pourrait l'empêcher de peser : la Pologne et la Hongrie ne manqueront pas de nous renvoyer à notre propre État de droit, qui suscite tant d'inquiétudes de la part de différentes instances internationales, comme le Conseil de l'Europe ou le Parlement européen, sans parler de l'avis des experts indépendants auprès du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Dans un an, la présidence du Conseil de l'Union européenne sera française, et nous ne pouvons que nous inquiéter de cette situation. Un retard dans l'entrée en vigueur de ces plans financiers serait dommageable pour nos économies et pour les politiques européennes de solidarité. Quelles solutions précises envisagez-vous pour sortir de cette situation de blocage ? Quelles seraient les conséquences de la conclusion d'un accord intergouvernemental, hors cadre communautaire, pour débloquer la situation ? Les objectifs en matière de changement climatique entrent-ils en ligne de compte dans les négociations, en particulier avec la Pologne ?

Fixer un objectif de réduction des gaz à effet de serre nous paraît indispensable pour relever le défi climatique. Cela ne peut être fait que grâce à un financement ambitieux. Or, il semble que le compte n'y soit pas : selon le rapport du Parlement européen du 26 octobre dernier relatif au financement du Pacte vert, il faudrait trouver au moins 600 milliards d'euros par an pour réaliser le double objectif de 55 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre à échéance de 2030 et de neutralité carbone à échéance de 2050. Il s'agit aussi d'admettre désormais qu'économie et transition écologique ne sont pas incompatibles, et donc de ne pas prendre prétexte de la relance économique pour réduire les ambitions. La transition écologique est l'avenir de nos économies et un vivier d'emplois durables. Il est donc essentiel d'accélérer le calendrier de mise en place de nouvelles ressources propres et du mécanisme d'ajustement carbone. Il ne suffit pas de rehausser les objectifs, il faut également rehausser les financements. D'autres annonces viennent confirmer la nécessaire accélération de notre processus de transition climatique : ainsi, le rapport de l'ONU sur la biodiversité du 29 octobre dernier affirmait qu'à moins d'une transformation radicale de nos modes de vie, de nouvelles pandémies émergeront plus souvent, se propageront plus rapidement, feront plus de dégâts à l'économie mondiale et tueront plus de personnes que la covid-19. Nous ne pouvons plus fermer les yeux en espérant des jours meilleurs, avec l'arrivée sur le marché de tel ou tel vaccin ou de tel ou tel médicament. La situation est alarmante, les exemples s'en multiplient.

Ainsi, la dernière grippe aviaire que nous avons détectée en France, le 17 novembre dernier, fait que l'ensemble du territoire de l'Hexagone est classé en risque élevé. La France rejoint la longue liste des pays européens touchés par cette pandémie. Des dizaines de milliers de volailles ont été abattues aux quatre coins de l'Europe. Il est du devoir de l'Europe d'apporter une réponse efficace et coordonnée à ce qui pourrait être une nouvelle crise sanitaire majeure pour le secteur agricole. Quelles sont les mesures que le Conseil européen compte prendre d'urgence pour éviter un nouveau fléau, et quel soutien compte-t-il apporter à ce secteur ?

Ce même rapport de l'ONU nous indique que le risque de pandémie peut être considérablement diminué en réduisant les activités humaines qui alimentent la perte de biodiversité, par une plus grande préservation des aires protégées, et par des mesures qui réduiraient l'exploitation non durable des régions à forte biodiversité. Cela réduirait le contact faune-bétail-homme, et aiderait à prévenir la propagation de nouvelles maladies. Quelle position la France portera-t-elle pour inciter ses partenaires européens à se saisir de ces problématiques ?

Nous apprenons que la politique agricole commune (PAC) pour la période 2021-2027, en voie de finalisation, n'est pas compatible avec les objectifs du Pacte vert. Or l'agriculture est responsable d'environ un tiers des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique dans le monde. C'est donc un champ d'action majeur de toute politique environnementale. L'intensification agricole a eu des effets délétères sur la biodiversité en entraînant une réduction drastique des populations d'oiseaux et d'insectes. L'étude des experts de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et d'AgroParisTech publiée le 23 novembre dernier fait plusieurs recommandations nécessaires au renforcement des exigences climatiques et environnementales de la future PAC, notamment le renforcement de la conditionnalité environnementale, qui oblige au respect d'exigences minimales pour bénéficier des aides dans le cadre de la PAC. Ces exigences doivent être retravaillées pour accompagner les modèles économiques des exploitants, dans un cadre qui garantit une juste rémunération des agriculteurs. Cela ne se fera bien sûr que par la mise en place d'une concurrence loyale entre les différents pays européens et extra-européens.

Ainsi, monsieur le ministre, comment entendez-vous répondre à ces objectifs économiques, sociaux et environnementaux ? Qu'en est-il aujourd'hui des accords de libre-échange dont les procédures de ratification sont suspendues ? Quelle est la posture de la France à ce sujet, à l'échelle européenne ?

Alors que l'union des marchés des capitaux est censée soutenir la relance en Europe, quelle urgence y a-t-il aujourd'hui à relancer la titrisation ? Quelle urgence y a-t-il à alléger les règles prudentielles ou relatives à la transparence ? Au contraire, il est urgent de mettre en place des outils permettant de sortir d'une économie trop financiarisée, qui fragilise nos pays et nos productions, qui nous a conduits à la crise de 2008, et qui risquerait aujourd'hui de nous empêcher de prendre le virage d'une économie responsable et durable. Il est temps de protéger les Européens plutôt que les banques.

Enfin, je souhaite évoquer les enjeux internationaux. L'Union européenne parviendra-t-elle à se doter d'une politique étrangère ? Nous sommes en droit de nous poser cette question, au moment où elle doit faire face à une exacerbation des rapports de force et

des tensions, ainsi qu'à une instabilité croissante de son environnement immédiat. L'Union a des difficultés à définir une position crédible. Le contexte ne lui laisse pourtant pas le choix, si elle veut continuer à peser dans les décisions et ne pas être spectatrice d'un monde qui se recompose sans elle. Elle a aujourd'hui besoin d'une boussole, avec des objectifs de moyen terme, mais aussi d'une voix forte pour imposer ses initiatives, alors qu'elle se voit constamment défiée par des États opportunistes qui profitent de l'évolution des rapports de force au niveau international.

Les derniers mois ont démontré que l'Union n'était plus incontournable lorsqu'il s'agissait de trouver les conditions d'un retour à la paix. Les règles mondiales ont évolué : le multilatéralisme, qui était le fondement de sa diplomatie, est aujourd'hui mis à mal. Quelle position sera défendue par la France au Conseil européen à ce sujet ? Comment compte-t-elle s'appuyer sur ses partenaires européens, en particulier pour réintroduire le groupe de Minsk dans le règlement de la situation dans le Caucase ?

**M. Jean-Claude Requier.** – La date butoir du Brexit approche, et l'accord sur la relation future entre les deux entités n'est toujours pas conclu à ce jour. Parmi les « lignes rouges » subsiste la question de la pêche, à laquelle la France est particulièrement attachée. Il semblerait que les Britanniques aient fait un pas, avec l'abaissement de 80 à 60 % du niveau des droits de pêche réclamés dans leurs eaux territoriales. Qu'en pensez-vous, à l'heure où les trois quarts des exportations britanniques annuelles de poissons alimentent le marché européen ? L'Union européenne continue à se montrer solidaire sur ce dossier. En effet, si la France apparaît comme l'un des États côtiers les plus concernés, 60 % du tonnage issu des eaux britanniques est capturé par des bateaux en provenance d'autres pays européens. Si un accord n'intervenait pas, comment serait mobilisé le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ? Les modalités de sa mise en œuvre ont été discutées mardi dernier à Bruxelles. Seront-elles à la hauteur des enjeux ? On a le sentiment que ce fonds est surtout abordé à l'aune de la question de la surpêche, plutôt que de celle du soutien économique aux pêcheurs en cas de *no deal*. Il faut pouvoir concilier les deux impératifs, à savoir la préservation des ressources halieutiques et le soutien à un secteur vital pour l'économie côtière de plusieurs États membres.

Au programme du prochain Conseil européen figure également la politique de lutte contre le changement climatique. Les dirigeants s'efforcent de convenir de nouveaux objectifs de réduction des émissions de l'Union à l'horizon de 2030. Mon groupe a déjà eu l'occasion d'exprimer son point de vue lors des derniers débats relatifs au Conseil européen. Nous partageons la volonté de relever le niveau d'ambition pour la décennie à une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030, pour peu que les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif soient soutenables pour les secteurs économiques les plus concernés. C'est aussi dans cet esprit que devraient être évaluées, à mon sens, les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, que le Gouvernement devrait bientôt traduire dans un projet de loi. Toujours est-il que la Commission européenne est chargée, selon les conclusions du dernier Conseil européen, d'« évaluer les situations spécifiques » et de « fournir davantage d'informations » sur les répercussions de ces politiques au niveau des États membres. On peut souscrire à ce principe. Mais dans le même temps, il faudra veiller à ce que ne se créent pas de situations de *dumping*, qui désavantageraient les pays les plus vertueux et les plus à l'avant-garde en matière de lutte contre le changement climatique.

À certains égards, les ressources propres peuvent aussi être un levier pour avancer sur la question climatique. Je pense notamment à celles qui sont fondées sur le prix du carbone aux frontières européennes. Je me réjouis donc que le projet de création de nouvelles ressources propres ait été acté en juillet dernier. C'est un pas supplémentaire vers l'approfondissement de l'intégration européenne, et cette évolution est saluée par mon groupe. Je regrette cependant la lenteur du processus : entre les propositions de la Commission européenne, attendues avant la fin du premier semestre 2021, et l'échéance de 2022 fixée au législateur européen pour statuer, il faudra attendre encore deux ans pour voir émerger véritablement ces ressources financières.

S'agissant de la coordination générale dans la lutte contre la covid-19, je salue la rapidité des décisions prises pour parvenir à une stratégie commune de vaccination. Tous les pays européens ont été associés au comité de pilotage, et, au bout de la chaîne, tous les États membres pourront garantir rapidement l'accès de leurs concitoyens à un vaccin. La France devrait être couverte avec 200 millions de doses. Confirmez-vous ce chiffre ? Si l'on peut applaudir le succès de cette mobilisation européenne, au travers notamment de la conclusion de contrats d'achat anticipé, la question des vaccins renvoie à un chantier plus large, qu'il nous faudra approfondir une fois la crise sanitaire passée : il s'agit de l'indépendance stratégique de l'UE pour son approvisionnement en produits pharmaceutiques et en équipements de protection médicale. Au cœur de la pandémie, on a pu constater combien cet enjeu était crucial. L'Agence européenne des médicaments a également joué son rôle. Le prochain CFP promet un renforcement des fonds pour la santé. Toutefois, il est évident qu'il faudra en faire plus pour construire une véritable « Europe de la santé ».

En ma qualité de co-rapporteur de la mission budgétaire « Aide publique au développement », je souhaiterais connaître la stratégie de vaccination à l'égard des pays pauvres. La Commission européenne avait annoncé fin août vouloir participer au mécanisme COVAX. Comment se matérialise cette participation ? On observe que la Chine a déjà proposé des doses de vaccin à plusieurs pays du continent africain, non sans arrière-pensée stratégique. Aussi, il ne faudrait pas que l'Union européenne soit évincée du rôle qu'elle a acquis sur le continent africain, et plus globalement, qu'elle perde son *soft power*.

Concernant la levée des mesures de restriction, mon groupe, qui porte l'Europe dans son ADN, est attaché à la mise en œuvre de démarches coopératives. Cependant, la subsidiarité doit aussi avoir un sens. Il ne faut pas écarter la structure économique de chacun des États membres, qui peut conduire à des approches de déconfinement différentes. Je pense notamment au tourisme, et plus particulièrement au tourisme de montagne. L'Allemagne pousse à l'ouverture des stations de ski le plus tard possible, alors que l'Autriche souhaiterait une ouverture au plus tôt. La France se situe dans une position intermédiaire. Plus qu'une approche coordonnée, il faut donc une approche négociée sur ce sujet, afin que toutes les régions puissent ne pas être soumises aux mêmes restrictions. On s'est gargarisé du fait que l'Allemagne avait privilégié une approche régionalisée pour lutter contre l'épidémie de la covid. Mais aujourd'hui, on est prêt à se ranger derrière Berlin, qui souhaite une échéance commune en Europe pour la levée des restrictions dans les zones de montagne. N'est-ce pas là une façon pour Angela Merkel de centraliser une décision pour plusieurs régions européennes, c'est-à-dire le contraire de ce qu'elle a fait pour son pays ? À mon sens, une approche harmonisée n'exclut pas de légers réglages, pour que tous les pays européens puissent se relever de cette épreuve sans sacrifier les forces vives de leurs territoires – et ce d'autant plus que l'instrument de relance se fait attendre, pour les raisons que l'on connaît.

**M. Pierre Laurent.** – Nous ne sommes pas sortis de la crise sanitaire : une troisième vague est évoquée, et l'on constate une reprise préoccupante de la pandémie dans certains pays. L'Europe reste, avec l'Amérique, un foyer majeur. Toutefois, nous entrevoyons une perspective à moyen terme – c'est-à-dire dans les mois qui viennent – de campagne de vaccination. Vous dites que l'Europe s'est donné les moyens d'accéder aux vaccins, ou en tout cas, d'investir dans l'accès à ces derniers. C'est vrai, mais elle le fait sans réelle maîtrise industrielle propre, avec un déficit de souveraineté sur la recherche et la production de ces vaccins qui pose des problèmes d'avenir. Certes, des groupes pharmaceutiques européens sont parties prenantes de certaines des recherches entreprises. Cependant, on ne peut pas dire que l'Europe industrielle aborde cet enjeu de manière cohérente et solidaire. D'ailleurs, *quid* de Sanofi ? Où se situe la France dans cet effort général ?

Aux côtés de beaucoup d'autres organisations, je suis signataire d'une initiative citoyenne européenne (ICE) intitulée « *Ride to cure* ». Cette dernière vise à obtenir un débat pour déclarer les vaccins en tant que biens publics mondiaux (BPM), afin de permettre leur gratuité et leur universalité d'accès, conformément aux recommandations de l'OMS et au discours tenu par la France elle-même lors de son assemblée générale à Genève. Où en est-on de cet objectif ? Je me félicite de l'annonce de la gratuité des vaccins en France. En sera-t-il de même en Europe ? Dans cette ICE, nous posons un certain nombre de questions, notamment sur la transparence des coûts de production, le contrôle de l'utilisation des financements publics, le contrôle de la sécurité des vaccins, ou encore la maîtrise des brevets. Sur tous ces enjeux, comment envisageons-nous, ou pas, de reconstruire une maîtrise industrielle européenne plus importante ? Demain, en séance publique, nous discuterons d'une proposition de loi que mon groupe a déposée, visant la création d'un pôle public du médicament. Nous posons cette question à l'échelle nationale, mais en vérité, cette question dépasse les frontières nationales, et nécessite des politiques de maîtrise européenne.

Ma deuxième question concerne le climat. L'Union européenne va relever de manière significative son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon de 2030, et la France a joué un rôle important dans cette décision. Si vous avez précisé dans votre intervention préliminaire que cela n'était pas encore acquis, vous y travaillez, et les députés européens se sont montrés ambitieux dans le cadre de la loi européenne sur le climat. Ces éléments sont positifs, mais une question demeure : si nous relevons nos objectifs de réduction des gaz à effet de serre, il faut augmenter de façon bien plus significative les moyens consacrés à la transition énergétique. En effet, des moyens considérables seront nécessaires pour accompagner la transition dans les domaines de l'agriculture, des transports, de l'habitat ou de l'industrie. Au Sénat, nous sortons très insatisfaits du débat budgétaire sur le niveau d'engagement par rapport à ces objectifs, notamment en matière de transport ou de précarité énergétique de l'habitat. Au-delà de la question des ressources propres, celles de l'utilisation de l'ensemble des financements européens et du rôle de la Banque centrale européenne se posent.

Par ailleurs, au sujet du Brexit, quelles seraient les conséquences pour la pêche française ? Sans accord sur ce sujet, qu'advient-il de l'accès des pêcheurs français aux eaux britanniques ? Quels scénarios envisagez-vous ?

Enfin, sur la question du cadre financier pluriannuel, je ne reviens pas sur ce qui a été dit ni sur ce que nous avons écrit à propos de la Hongrie et de la Pologne dans le rapport que nous venons d'adopter à la commission des affaires européennes, mais je m'interroge

sérieusement sur l'avenir de l'Europe. On a souvent dit que l'Europe avançait de crise en crise, mais l'impression domine aujourd'hui qu'elle a plutôt tendance à se déliter de crise en crise. Nous sommes passés de 28 à 27, nous parlons à présent d'une coopération renforcée à 25 et, au sein même de ces 25, les négociations sur le cadre financier pluriannuel ont été difficiles l'été dernier ; elles ont abouti à des rabais pour un certain nombre de pays...

Nous peinons à définir un avenir commun au sein de l'Union, et il est nécessaire de rouvrir le débat sur ce sujet. La Conférence sur l'avenir de l'Europe pourrait débiter ses travaux prochainement, et je sais que la France envisage d'en faire un thème important de sa présidence de l'Union européenne : comment comptez-vous faire de ce débat un véritable débat citoyen, dès le début de l'année 2021 ? Je n'ose vous proposer l'organisation d'une conférence citoyenne, car on a bien vu ce que vous faisiez de ces conférences... Mais il faut trouver les moyens de relancer un tel débat citoyen, en France et dans toute l'Europe, sur l'avenir de l'Union et ses contours. Qu'envisagez-vous pour organiser ce grand débat public avec les Français, les Européens, les parlementaires et les élus ?

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État.** – Pour répondre à M. Cadic, tous les citoyens britanniques, qu'ils soient touristes ou possèdent une résidence secondaire, pourront venir et rester dans l'espace Schengen, sans visa, pour une durée maximale de 90 jours sur une période de 180 jours. Dans certains cas et certaines régions, notamment dans le Sud-Ouest où les résidences secondaires sont nombreuses, les séjours peuvent dépasser cette durée, et nous essayons de trouver des solutions pouvant apporter plus de facilité dans l'accord en cours de négociation. Cependant, les Britanniques ont assez peu d'appétence pour ce point particulier et les discussions sur le sujet avancent dans une direction peu satisfaisante. Toujours dans l'objectif d'apporter un maximum de facilité, nous pourrions envisager l'adoption de mesures nationales, en fonction de la façon dont nos relations évoluent avec le Royaume-Uni. En tout cas, ce socle garanti des 90 jours sans visa existe et, en attendant une autre solution, il est possible de solliciter des visas de long séjour temporaire au-delà de cette durée.

Monsieur Fernique, sur la question des budgets climatiques, les moyens prévus par le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et le plan de relance sont déjà importants. En effet, 37 % des 750 milliards d'euros du plan de relance, agréé au mois de juillet, seront consacrés à des dépenses climatiques. La Commission examine les premières versions informelles des plans de relance nationaux à l'aune de cette cible, que la France atteindra évidemment. De plus, au moins 30 % des dépenses du budget ordinaire 2021-2027 seront aussi consacrées à ces questions, ce qui représente des sommes considérables, aux alentours de 600 à 700 milliards d'euros. Cet effort financier est tout à fait inédit à l'échelle européenne, et doit être souligné.

Par ailleurs, outre les budgets nationaux, d'autres moyens financiers européens seront mobilisés. Ainsi, sous notre impulsion, la Banque européenne d'investissement (BEI) joue de plus en plus le rôle d'une banque européenne du climat. Et il ne s'agit pas seulement d'un slogan puisque, à l'horizon de 2025, 50 % de son mandat sera lié aux dépenses consacrées au climat et à la transition écologique. On peut toujours faire plus, mais on observe déjà une véritable transformation de l'effort financier en faveur des objectifs climatiques.

Vous avez évoqué le principe *do no harm* (« ne pas nuire ») que le plan de relance et le budget européen dans son ensemble doivent respecter. Nous avons défendu cette position

dans l'accord du 21 juillet, selon laquelle aucune dépense néfaste pour le climat ne doit être engagée. La Commission vérifie de façon scrupuleuse le respect de ce principe, et a déjà fait part à la France d'un certain nombre de remarques sur la première version de son plan national de relance.

Il faut une panoplie d'outils - financiers, mais pas seulement -, pour assurer une transition écologique et climatique européenne qui soit juste et efficace. Le relèvement de nos objectifs fait partie de ces outils, ainsi que l'engagement de moyens financiers d'accompagnement, ou encore le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui est le seul moyen de concilier justice et efficacité. En effet, on ne peut réclamer de nos entreprises des efforts - légitimes - en matière de réduction d'émissions, tout en leur demandant d'être en concurrence frontale avec des acteurs qui ne sont pas soumis aux mêmes règles, et en réimportant ces émissions par le biais du commerce international.

Le Parlement européen a exercé une saine pression et s'est entendu avec le Conseil sur une feuille de route prévoyant d'accélérer l'adoption de nouvelles ressources propres. Les Vingt-Sept ont acté le principe de ces nouvelles ressources au mois de juillet dernier, ce qui représente une avancée fondamentale. Certes, il faudra mener des discussions législatives au niveau européen sur chacune de ses ressources, mais le principe en est acté et des mesures précises figurent à présent dans l'agenda européen. Et, si la feuille de route n'est pas juridiquement contraignante, elle représente un engagement politique de la part des institutions européennes. Ainsi, dès 2021, la Commission proposera de nouvelles ressources propres et des actes législatifs, notamment sur le numérique et l'ajustement carbone aux frontières, ces ressources devant trouver application au plus tard début 2023. La France en fera d'ailleurs l'un des sujets majeurs de sa présidence de l'Union. Il s'agit d'un combat politique qu'il faut continuer à mener, mais on observe déjà des avancées certaines, et un consensus qui progresse extrêmement rapidement. La taxe sur les transactions financières fait partie d'une deuxième étape prévue par la feuille de route, et sa mise en place doit intervenir au plus tard en 2026, avant l'arrivée à échéance du cadre financier pluriannuel, pour aider notamment au remboursement du plan de relance.

J'assure MM. Fernique et Reichardt de notre engagement total pour garantir le retour des sessions du Parlement européen à Strasbourg et, plus largement, en faveur du statut de capitale européenne de la ville. Ce combat est pour l'instant assez frustrant et vous avez suggéré que nous haussions le ton, mais nous l'avons déjà fait – dans une démarche restant toutefois amicale et coopérative –, ce qui nous a parfois été reproché. Ce sujet n'est pas anecdotique : il est important pour la France, mais aussi pour la nature du projet européen, qui a besoin de cette diversité, de ces multiples lieux et de ces symboles. Nous n'abandonnerons pas ce combat commun, qui dépasse les sensibilités politiques mais aussi la géographie des implantations des élus concernés. Par ailleurs – et il ne s'agit en rien d'une compensation –, le Parlement européen accueillera le 2 février prochain, au siège du Parlement à Strasbourg, un hommage au président Valéry Giscard d'Estaing, ce qui est un signal important dans le contexte et démontre la symbolique de ce lieu sur notre territoire. Cela ne change rien au combat que nous menons pour le retour des sessions et le renforcement du soutien financier apporté à Strasbourg en tant que capitale européenne, par les collectivités locales et l'État, qui maintiendra au moins l'effort financier du contrat triennal actuel dans le nouveau contrat 2021-2023, qui devrait être signé dans les premières semaines de l'année 2021.

Monsieur Gattolin, vous avez demandé pourquoi le Brexit ne figurait pas formellement à l'ordre du jour du prochain Conseil européen. Il ne s'agit pas d'une volonté de nier l'existence du sujet, mais d'une stratégie constante. À plusieurs reprises, le Royaume-Uni a souhaité oublier les négociateurs et politiser le sujet, en favorisant des discussions bilatérales. Nous n'avons jamais cédé à cette pression parce que notre méthode, à savoir l'unité du mandat et du négociateur, et un soutien complet et constant à Michel Barnier, est la clé de notre réussite et notre force. Il est miraculeux que les Vingt-Sept soient restés unis, malgré des sensibilités diverses et des relations différentes entretenues avec le Royaume-Uni, tout au long de ces quatre années. Nous le devons beaucoup à Michel Barnier et à la méthode suivie, dont nous ne dévierons pas. Les chefs d'État ou de gouvernement peuvent en parler dans les couloirs du Conseil européen, mais celui-ci n'est pas une chambre d'appel pour les décisions prises dans le cadre des négociations sur le Brexit, et nous n'y changerons pas notre mandat. Les Britanniques en ont fait la demande lors du précédent Conseil européen et nous avons refusé, rappelant nos priorités, notamment celle de la pêche. À ce sujet, je veux être très clair : il n'y aura pas d'accord isolé. On ne découpe pas, on ne vend pas par petits bouts, la relation future avec le Royaume-Uni. La négociation ne serait pas équilibrée, et c'est pour cette raison que nous n'avons jamais accepté d'isoler le sujet de la pêche.

Vous l'avez évoqué, la question de la relation transatlantique est vaste, mais je crois que l'unité des Vingt-Sept est plus solide qu'on ne le dit, et l'idée est bien présente de garder le cap de la souveraineté européenne, en renforçant notamment nos efforts en matière de défense.

Le cadre pour les droits de l'homme, qualifié parfois de *Magnitsky Act* européen, a déjà été adopté hier par les ministres des affaires étrangères. M. Jean-Yves Le Drian représentait la France. Il s'agit d'une avancée importante. En ce qui concerne le prix Sakharov, qui est remis par le Parlement européen, je ne peux que vous encourager à faire des propositions de lauréats.

Monsieur Reichardt, la question de la nature de l'accord du Brexit – accord mixte ou non – est encore en discussion : cela n'est pas évident, car il faut tenir compte des délais. À titre personnel, je crois qu'il faut évidemment associer, d'une façon ou d'une autre, les parlements nationaux, car il s'agit d'un enjeu démocratique fondamental. Les mécanismes tels que l'application provisoire ne sont pas bons, car ils ne constituent qu'un faux-semblant démocratique : on commence par appliquer l'accord, puis on consulte le Parlement européen ou les parlements nationaux, en ne leur laissant d'autre choix que de mettre un terme à un texte qui est déjà appliqué et qui a été longuement négocié, ou de l'accepter dans l'allégresse... Ce n'est pas un vrai choix démocratique. On y a eu recours dans le passé, on y a encore recours pour certains accords, comme le *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), mais je crois qu'il serait bon, à l'avenir, de l'éviter ou, en tout cas, de le limiter. Je préfère que les parlements soient régulièrement informés et de manière transparente, avec, éventuellement, un vote à la fin.

Plusieurs modalités permettent d'avancer à 25 sur le plan de relance sans l'accord de la Pologne ou de la Hongrie : à l'accord intergouvernemental, qui se situe hors du cadre du Traité, nous préférons de loin l'option d'une coopération renforcée, prévue par le Traité ; c'est d'ailleurs l'option sur laquelle la Commission européenne travaille.

J'ai déjà longuement évoqué la question turque dans mon introduction. Il n'y a eu aucune ambiguïté de la part du Président de la République : l'adhésion n'est pas notre souhait ; en tout cas, elle n'est pas au menu. La volonté de fermeté est largement partagée. Il ne s'agit pas de chercher l'escalade, cela n'a jamais été notre approche, mais on ne peut pas accepter la stratégie d'ensemble que poursuit la Turquie pour mettre sous pression l'Union européenne, en utilisant les sujets migratoires ou par ses actions en Méditerranée orientale. Les sanctions sont une possibilité, mais ce n'est pas la seule. Nous devons répondre, avec fermeté, par des mesures adaptées à chaque situation : nous avons ainsi envoyé, comme vous le savez, des bâtiments militaires en Méditerranée orientale l'été dernier pour marquer notre présence et ne pas laisser les Turcs continuer leurs intrusions dans les eaux territoriales européennes. En février, quand la Turquie a « joué » avec la frontière grecque, en incitant des migrants à passer la frontière terrestre avec la Grèce, nous avons répondu par la fermeté, à la grande surprise de la Turquie d'ailleurs, en soutenant matériellement et politiquement la Grèce dans la défense de sa frontière, qui est aussi la frontière européenne. C'était nécessaire, car nous sommes soumis à une pression migratoire organisée et instrumentalisée par la Turquie.

En ce qui concerne les questions d'asile et d'immigration, je partage vos remarques : il est nécessaire, avant tout, d'être opérationnel. Beaucoup sera fait dans les prochains mois pour mettre en place des bases de données plus sécurisées et mieux partagées entre les États membres, d'ici à 2022-2023 ; nous devons accélérer la mise en place de la base entrée/sortie ainsi que du nouveau système d'information de Schengen.

L'acquisition des vaccins se fait de manière collective. Les États seront livrés en même temps, au prorata de leur population, ce qui est un critère objectif et juste de répartition. Quant à l'organisation matérielle et logistique de la vaccination, elle relèvera, dans un souci d'efficacité, du niveau national - ou régional, comme en Allemagne. Elle sera le plus possible coordonnée. Avec l'Allemagne, nous nous efforçons de définir des principes et des publics prioritaires communs dans la stratégie de vaccination.

Le manque de coopération européenne sur le ski fait parfois sourire. Mais qui aurait pu imaginer que nous aurions besoin de nous coordonner sur l'ouverture des stations de ski ? La décision ne relève d'ailleurs pas toujours du niveau national, mais, comme par exemple en Suisse – qui ne fait certes pas partie de l'Union - du niveau local, en l'occurrence cantonal. En quelques jours, nous avons malgré tout créé une coordination européenne : l'Italie a annoncé que ses stations n'ouvriraient pas avant la fin de l'année ; il en va de même pour l'Allemagne et, notamment, la Bavière ; Andorre a changé de position, à la suite de discussions avec la France, pour ne pas créer de concurrence inéquitable dans les Pyrénées ; quant à l'Autriche, elle n'a pas, contrairement à ce que l'on dit, annoncé une réouverture massive de ses stations, car les bars et les hôtels resteront fermés et la quarantaine sera obligatoire pour toute personne extérieure – les touristes français qui voudraient aller en Autriche devront donc être très motivés ! Ces restrictions, je le précise, ne sont pas une punition, mais une nécessité sanitaire. Nous nous coordonnons, car il ne serait pas juste, effectivement, que les mesures soient différentes d'un côté ou de l'autre de la frontière. Il ne faudrait pas non plus qu'une ouverture trop rapide pénalise la suite de la saison, en entraînant une reprise de l'épidémie.

Il n'y a pas vraiment de date limite pour le Brexit, mais il serait souhaitable, comme je l'ai déjà dit dans la presse, d'avoir de la visibilité autour du 10 ou du 15 décembre,

afin de disposer d'un temps minimum d'organisation pour prendre acte de l'accord ou de l'absence d'accord, et s'y préparer.

Monsieur Joly, il n'est pas possible de comparer la situation de la France avec celles que l'on voit en Pologne ou en Hongrie ! Nous n'avons pas fait fermer une université ni mis en cause le pluralisme des médias ou le droit à l'avortement...

**M. Patrice Joly.** – Il n'y avait aucune ambiguïté sur ce point dans mon propos.

**M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes.** – Vous avez raison de faire un lien entre le développement du risque de pandémies et la crise écologique. La réforme de la PAC apporte déjà une contribution essentielle à l'effort de transition écologique : la mise en place des écorégimes, que la France a soutenue, constitue une avancée ; ils représentent 20 % des paiements dans le compromis du Conseil et nous souhaitons encore aller au-delà avec le Parlement au cours de la suite de la négociation. L'idée d'une PAC plus verte est donc largement partagée.

Il y a une position très claire qui consiste à renforcer le caractère écologique ou climatique des accords commerciaux de l'Union. Pendant longtemps, nous étions les seuls à porter cette idée. C'est maintenant une composante intégrée dans le *Green Deal*, le « Pacte vert » qu'a présenté la présidente de la Commission, notamment pour que le respect effectif de l'accord de Paris soit une condition essentielle de tout accord commercial futur de l'Union. Concernant les accords en cours, comme avec le Mercosur, il est hors de question de les appliquer tant que nous ne constatons pas d'améliorations de cette nature. Je suis très clair sur ce point.

Ce serait une erreur d'abandonner le groupe de Minsk. Au contraire, il faut renforcer notre rôle en son sein. L'Azerbaïdjan et la Turquie nous poussent à le quitter, justement parce qu'ils voient bien que l'absence de la France dans la suite des négociations politiques se traduirait par un affaiblissement de la position arménienne. Nous ne le voulons pas. Ce sujet ne sera pas directement abordé au Conseil européen, mais j'en prends bien note.

Monsieur Requier, je partage votre idée selon laquelle les mesures visant à atteindre l'objectif de réduction des émissions doivent être accompagnées de mécanismes justes, de financement ou de taxes à nos frontières.

La priorité concernant la pêche est d'obtenir un accès sur la longue durée et le plus large possible. En toute transparence, nous n'aurons certainement pas 100 % des espèces sous quota aujourd'hui, mais il faut cependant viser des chiffres très élevés. Ce que proposent les Britanniques est, évidemment, très loin du compte.

Oui, nous avançons sur l'autonomie sanitaire, comme le montre l'exemple des vaccins. Mais la question revêt également une dimension industrielle. La Commission a fait un certain nombre de propositions, que nous soutenons. D'abord, l'augmentation du budget de l'Union en matière de santé est un point que le Parlement européen a permis de faire avancer dans la négociation budgétaire. Ensuite, on a l'idée d'une agence européenne de la santé, qui financerait à la fois la recherche, mais aussi une meilleure préparation aux pandémies, avec l'achat d'équipements communs : respirateurs, kits de test, ou encore matériel de protection.

Nous avons d'ailleurs commencé à travailler sur ce sujet au niveau européen avant cette deuxième phase de l'épidémie.

Le vaccin à destination des Européens sera produit quasiment intégralement en Europe. Les sites de production des grands laboratoires, même non européens, sont présents sur le territoire européen, et nous les utiliserons en priorité. Par ailleurs, Sanofi fait partie des contrats qui ont été signés par la Commission européenne. Certes, le vaccin proposé par l'entreprise ne fait pas partie des deux premiers qui sont disponibles, mais je l'ai dit : c'est un marathon, qui doit être bien organisé. La vaccination s'étendra sur au moins un semestre, et nous aurons besoin de tous les vaccins, y compris des quatre autres pour lesquelles la Commission a déjà signé des contrats. Parmi eux se trouvent AstraZeneca, Sanofi, et d'autres encore.

Faire du vaccin un bien public mondial (BPM) correspond à notre position et à notre action. Pour rendre tangible cet engagement, nous avons même proposé qu'une partie des doses européennes soit réservée aux pays en difficulté, notamment en Afrique, dès lors que l'accès au vaccin sera sécurisé pour la population européenne. C'est une question d'humanité et de justice, mais aussi une question sanitaire. En effet, si l'on veut être efficace face à une pandémie, il faut combattre le virus partout dans le monde. Aider les pays qui n'ont pas les moyens d'acquérir ce vaccin constitue aussi une manière de nous protéger.

La question de l'autonomie industrielle ne se pose pas qu'en matière de santé, et elle fait partie de ce que nous défendons, y compris à travers le nouveau budget européen. Pendant la crise, nous avons constaté avec stupeur que la production d'éléments aussi basiques que le paracétamol était effectuée aux deux tiers en Inde ou en Chine... Nous devons être capables de faire mieux. Il s'agit donc d'une stratégie industrielle et financière, mais aussi de protection des secteurs stratégiques. Le domaine sanitaire en fait partie.

Les moyens consacrés à l'écologie dans les plans de relance européen et français seront d'au moins 30 %. Sur les questions de la protection des particuliers et de la rénovation thermique des logements, 7 milliards d'euros sont mobilisés dans notre plan de relance.

Le risque de délitement de l'Europe est toujours là. Le Brexit a été un choc salutaire à cet égard, puisqu'il nous a montré que la marche en avant n'avait rien d'acquis ou d'automatique. L'idée de la Conférence sur l'avenir de l'Europe est donc de prendre un moment pour discuter de notre avenir. Nous ne le faisons pas à l'occasion des Conseils européens, qui sont trop focalisés sur l'urgence, et qui sont par ailleurs des cénacles plus restreints. La France, soutenue par le Parlement européen, souhaite la mise en place de panels citoyens dans cette Conférence, tout au long de l'année 2021, afin d'en faire émerger des idées et des contributions. La Commission européenne s'est engagée, à notre demande, à intégrer un certain nombre d'idées issues de ces consultations à son agenda législatif.

J'ai moi-même prévu, dès le début de l'année 2021, d'organiser un certain nombre de débats locaux et régionaux sur les questions européennes, afin d'ouvrir les portes et les fenêtres de ce débat européen. Nous en avons besoin, surtout après la crise de la covid.

L'accord de juillet a été douloureux à plusieurs égards, avec un certain nombre d'aspects qui ne nous plaisaient pas. Toutefois, nous sommes parvenus, et ce en quatre jours, à accepter à l'unanimité un plan de relance de 750 milliards d'euros ! C'est le meilleur signal

d'unité et d'efficacité que nous puissions donner. Mais ce « non-délitement » est un combat quotidien. Il faut parfois choisir entre l'unité immédiate, qui peut aboutir au plus petit dénominateur commun, et l'avancée de quelques-uns. Cela ne délite pas l'Europe, au contraire : cela la tire dans la bonne direction. L'histoire de la construction européenne nous le démontre : nous avons lancé Schengen à quelques-uns, nous avons lancé l'euro à quelques-uns, nous avons commencé les communautés européennes à quelques-uns. Ainsi, l'idée d'une ambition initiale qui s'élargit ensuite ne doit pas être exclue, même si je ne considère pas que commencer le budget européen à 25 au lieu de 27 soit un succès. Cependant, il serait pire encore de renoncer à nos valeurs et à nos ambitions.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci de nous avoir accordé ces deux heures.

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

**Jeudi 10 décembre 2020**

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

### **Institutions européennes**

**Audition de Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes, et de M. Xavier Lapeyre de Cabanes, secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui, tous deux par visioconférence, comme plusieurs de nos collègues.

Il nous a semblé important de vous entendre en vue d'un événement qui approche et qui ne se sera pas produit depuis quatorze ans : la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE). En effet, le 1<sup>er</sup> janvier 2022, dans un an, la présidence tournante de l'Union européenne reviendra à la France pour six mois. Entre-temps, une fois la présidence allemande achevée à la fin de ce mois, se seront succédé les présidences portugaise et slovène en 2021. Avec la France, une nouvelle troïka s'ouvrira, incluant la République tchèque et la Suède : nos trois pays devront s'entendre sur un programme commun pour maintenir une continuité de l'action politique européenne sur 18 mois, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 30 juin 2023.

Assumer la présidence du Conseil n'est pas anodin pour la France : durant ce premier semestre 2022, notre pays jouera un rôle significatif dans l'organisation des travaux du Conseil de l'Union européenne, notamment dans l'impulsion du processus de décision. Si cette responsabilité implique avant tout une mobilisation de l'exécutif, notamment dans la définition des priorités et l'animation des diverses formations du Conseil, la présidence française aura également une dimension parlementaire.

Comme il n'aura échappé à personne, il se trouve que le premier semestre 2022 tombe particulièrement mal dans notre calendrier national : l'élection présidentielle et les élections législatives interviendront en effet au même moment. Le « temps utile » de la présidence française pourrait s'en trouver fortement diminué, et le Sénat, comme pôle de stabilité, pourrait tenir une place particulière.

C'est pourquoi nous avons tenu à vous entendre dès à présent pour sensibiliser la commission des affaires européennes, qui sera impliquée au premier chef. Pouvez-vous nous indiquer le dispositif mis en place par le Gouvernement pour la présidence 2022 ? Comment seront répartis les rôles entre le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), que vous dirigez, Madame Gaudin, la Représentation permanente à Bruxelles, et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui vous a nommé, monsieur de Cabanes, secrétaire général de cette présidence française du Conseil de l'Union européenne ? Nous vous avons adressé de nombreuses questions en amont de notre échange sur lesquelles nous pourrions revenir après votre présentation liminaire.

**M. Xavier Lapeyre de Cabanes, secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.** – Le Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne (SGPFUE) est une institution à durée de vie brève : créé le 9 septembre dernier, il disparaîtra le 31 décembre 2022 car, une fois la présidence terminée, il faudra encore payer quelques factures, rendre des comptes, rédiger un rapport et répondre à l'audit de la Cour des comptes.

Un secrétariat général est traditionnellement constitué pour des événements similaires, comme la présidence française de 2008 évidemment ou le G7 de l'année dernière. Le SGPFUE a d'abord une fonction de coordination de l'organisation. La tâche qui me revient n'est pas de définir les priorités des négociations et les positions françaises : c'est le rôle du ministère des affaires étrangères, du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles.

Mon rôle est donc uniquement d'aider le ministère à organiser les différentes réunions qui seront décidées par nos autorités pendant la présidence. Ces réunions sont soit imposées par la tradition ou le calendrier communautaire, soit décidées à l'initiative de la présidence française de l'Union européenne. Elles sont de niveau ministériel pour un grand nombre d'entre elles, donc présidées par des ministres français. Ces réunions ministérielles informelles se dérouleront pour la plupart en France.

Se tiendront également des réunions de niveau inférieur, soit ne réunissant pas la totalité des ministres européens concernés, soit simplement ouvertes par un ministre français sur des thématiques auxquelles on souhaite donner une dimension européenne plus importante.

Enfin, il y aura des réunions traditionnelles de fonctionnaires : directeurs généraux, représentants dans les groupes de travail à Bruxelles, etc. *Last but not least*, des événements seront organisés à la demande du Président de la République, des sommets informels qui seront formellement présidés par le président du Conseil européen, Charles Michel. Ce sont le SGPFUE et le service du protocole du Quai d'Orsay qui organiseront ces réunions de niveau présidentiel.

Pour ce faire, le SGPFUE dispose d'un budget qui a été adopté la semaine dernière par votre assemblée : il s'agit du programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 », qui comprend 126 millions d'euros en autorisations d'engagement et 47 millions d'euros en crédits de paiement en 2021.

Je dispose d'une équipe réduite, une douzaine de personnes, qui a quatre fonctions. Les trois premiers pôles sont chargés des finances, de la sécurité et du protocole pour aider l'ensemble des ministères à passer les marchés publics, à prendre des décisions en matière de sécurité et à s'organiser pour tout ce qui concerne les événements de nature protocolaire. Un pôle de communication fera le lien avec les cellules de communication des ministères, les cabinets ministériels et le SGAE – il ne revient pas au SGPFUE de déterminer la ligne de communication qui est de nature politique.

Je suis sous l'autorité du Premier ministre. Mon correspondant permanent est donc la conseillère Europe de celui-ci, à savoir la secrétaire générale des affaires européennes.

**Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.** – Je commencerai par évoquer ce qu’est une présidence et la bonne organisation à mettre en place pour anticiper cet événement qui ne revient pas très souvent. Nous assurons pour la treizième fois la présidence tournante du Conseil européen et nous n’aurons pas l’occasion de le faire de nouveau avant sans doute une quinzaine d’années.

Cet exercice nécessite beaucoup de préparation et une grande anticipation, parce que c’est une responsabilité institutionnelle et politique majeure pour le bon fonctionnement des institutions de l’Union, à commencer par le Conseil des ministres.

Il appartient tout d’abord à une présidence d’assurer la continuité des travaux du Conseil, c’est-à-dire de bien conduire les travaux des différentes formations du Conseil, et de faire l’interface avec les autres institutions, à commencer par le Parlement européen puisque le Conseil est l’un des deux colégislateurs de la procédure législative ordinaire de l’Union européenne.

Il nous appartiendra à ce titre pendant ces six mois de faire progresser les travaux législatifs, qui sont toujours assez fournis puisque l’Union européenne est une organisation qui légifère et régule beaucoup de domaines.

Notre responsabilité consistera à conduire ces travaux de façon impartiale et dans l’intérêt général de l’Union, mais il va de soi que chaque présidence a à cœur de donner une impulsion particulière à sa vision de l’Europe. Nous essaierons non pas de favoriser notre agenda européen – l’agenda européen est déjà suffisamment fourni –, mais nous donnerons un relief particulier à notre vision de l’Europe. Cette vision de l’Europe et du projet européen est déclinée dans les discours du Président de la République, notamment dans celui qu’il a tenu à la Sorbonne. Nous aimerions laisser une marque particulière à l’issue de ces six mois par rapport à cette ambition portée par la France depuis 2017.

Une présidence, c’est aussi l’occasion de promouvoir l’Europe auprès des citoyens, de favoriser la communication sur l’Europe. Il est important de parler de l’Europe en France à cette période-là particulièrement, mais aussi de parler de la France en Europe, parce que c’est aussi l’occasion de valoriser son pays, comme le fait chaque présidence tournante du Conseil.

Comment nous organisons-nous pour réussir au mieux ce défi ? Nous passons beaucoup plus de temps, voire d’années, à nous organiser qu’à exercer à proprement parler pendant six mois la conduite des travaux du Conseil ! Nous voulons absolument marquer notre passage par des réussites, non seulement par des avancées dans le projet européen en matière législative, mais aussi par des progrès dans un certain nombre de domaines de coopération. Par exemple, en essayant d’approfondir les relations avec tel ou tel pays tiers ou de progresser dans la résolution de telle ou telle crise.

Nous allons préparer autant que possible les travaux que nous pouvons anticiper aujourd’hui, mais il faut être extrêmement modeste : nous devons aussi gérer les crises du moment, en espérant qu’elles ne soient pas trop nombreuses. On l’a vu en 2008, lors de notre dernière expérience de présidence, elles peuvent parfois être importantes, se cumuler et, finalement, être au cœur de l’action des six mois de présidence du Conseil.

Nous devons aussi nous préparer à faire preuve d'une grande flexibilité pour faire face aux imprévus. On le voit aujourd'hui avec la crise sanitaire, faire fonctionner le Conseil dans ce genre de situation est un défi énorme.

La Représentation permanente à Bruxelles est l'acteur clé qui va piloter les négociations du Conseil. Elle doit être en mesure de s'appuyer sur un dispositif à Paris qui soit le plus efficace possible. De nombreuses réunions se passeront à Bruxelles, à Luxembourg, à Strasbourg, et à Paris comme le disait le secrétaire général de la présidence française – c'est sa mission d'organiser cette partie de l'activité que nous aurons pendant la présidence.

J'en viens au contexte politique dans lequel nous agissons en 2022. Nous serons à mi-parcours du mandat du Parlement européen et de la Commission issus des élections européennes de mai 2019. Nous serons à un moment charnière par rapport au cycle législatif et au « cycle de vie » des institutions. Il faut prendre en compte cet élément : nous hériterons sans doute d'un cycle de négociations qui ne sera pas achevé et peut-être d'une deuxième phase de ce quinquennat institutionnel européen à relancer.

Nous devons piloter en début d'année les exercices rituels d'un agenda imposé à toutes les présidences de premier semestre. Par exemple, il faudra gérer la mise en œuvre du semestre européen, c'est-à-dire l'exercice de coordination des politiques économiques. Comme nous serons en 2022 dans le plein moment de la mise en œuvre des plans de relance nationaux et du plan de relance européen, cet exercice prendra un relief particulier.

Nous devons aussi piloter des exercices plus traditionnels dans le domaine de la gestion des migrations ou des discussions sur l'élargissement – traditionnellement, des sujets de premier semestre.

Il faudra clôturer la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui sera lancée très prochainement.

Au niveau national, la France connaîtra un semestre électoral. Ce n'est pas inédit – ce fut le cas en 1995 – et cela arrive régulièrement à d'autres États, avec d'ailleurs parfois des changements politiques en cours de route.

La communication du Conseil des ministres du 4 novembre dernier a lancé le processus officiel de préparation de la présidence française. Je ne vais pas énumérer ici tous les défis à relever, ils sont fort nombreux.

Je terminerai sur le rôle des différents acteurs. La Représentation permanente est l'élément aux avant-postes de la présidence à Bruxelles. À Paris, nous avons plusieurs piliers. Il s'agit, d'abord, des ministères. Ce sont eux qui, *via* leur travail quotidien, animent chaque formation du Conseil. Chaque ministre aura la responsabilité extrêmement importante d'assurer la présidence de sa formation du Conseil avec toutes les enceintes préparatoires, qui sont pilotées par de hauts fonctionnaires. L'ensemble des ministères sont très fortement impliqués dans cette préparation. Un rôle central est bien sûr confié au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, avec un ministre et un secrétaire d'État extrêmement engagés pour faire parler d'Europe en France. Ce ministère aura un rôle particulier dans la préparation de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, notamment dans l'exercice de clôture.

Le secrétariat général des affaires européennes, qui assure depuis près de 70 ans la coordination interministérielle sur les questions européennes, aura un rôle naturel dans la coordination interministérielle pour définir les priorités politiques de la présidence, pour faire en sorte que cette équipe de France qui travaille à la préparation de la présidence soit toujours active et mobilisée par l'organisation de réunions régulières, soit au SGAE, soit sous l'égide du cabinet du Premier ministre par des réunions interministérielles. Nous travaillons aujourd'hui à la préparation de nos priorités, notamment dans l'agenda législatif. Parmi tout ce qui figure déjà sur la table de négociation et ce qui pourrait arriver – la Commission européenne s'apprête à publier en 2021 un certain nombre de propositions législatives –, nous devons faire le tri entre ce que nous voulons absolument faire progresser pendant les six mois et ce qui nous paraît moins prioritaire.

La présidence est un exercice collectif majeur qui va impliquer, au plus haut sommet de l'État, le Président de la République et le Premier ministre, mais aussi, surtout depuis que le chef de l'État n'exerce plus la présidence du Conseil européen, les ministres qui seront en première ligne pour animer les travaux. Dans ce contexte, la relation avec le Parlement national est absolument essentielle. Les auditions régulières seront des moments clés, parce que vous pourrez entendre les ministres, mais aussi les hauts fonctionnaires que nous sommes à votre convenance, pour avoir avant et pendant la présidence des contacts forts et réguliers.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'aimerais vous poser une question pragmatique, en lien direct avec vos propos.

Vous avez parlé d'anticipation d'un exercice rituel de l'agenda imposé, mais également de crises et d'urgences. Que faire si nous sommes confrontés à une crise en avril 2022 ? La présidence allemande a été assez chahutée sur sa gestion des crises. Comment mener de front la gestion d'une crise au niveau européen et une campagne électorale, présidentielle et législative, au niveau national ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Vous avez évoqué la désignation de priorités pour la future mandature. Est-il envisageable de relancer la question de la pollution des sols, et notamment le projet de directive-cadre, qui reste bloqué à ce jour ?

Le Fonds européen de la défense est aujourd'hui à l'œuvre, ce qui va dans le sens d'une proposition de la commission des affaires européennes du Sénat, elle-même issue du rapport réalisé par M. Yves Pozzo di Borgo et moi-même. Dans ce cadre, la question plus large de la « boussole stratégique », qui pourrait être un élément moteur de la future présidence française, fait-elle partie des priorités du premier semestre 2022 ?

**M. André Gattolin.** – Il faudra faire preuve d'une pédagogie extrême sur votre action. En effet, vous nous présentez ici deux objets ayant des finalités temporelles très différentes. La préparation de la présidence française du Conseil de l'UE au premier semestre 2022 est une première chose. Notons que ses orientations seront très cadrées par le président permanent du Conseil européen. La deuxième chose est le fameux débat sur l'avenir de l'Europe, qui s'oriente quant à lui sur une vision à dix ans. Dans ce contexte, quelle sera la part de l'animation technique dans le budget ? J'entends par là l'organisation des pré-réunions, des réunions interministérielles, ou encore l'animation du débat public. Par ailleurs, comment cette animation va-t-elle s'organiser ? En particulier, quelle sera la place des parlementaires

en la matière ? Les présidents de région ont également un rôle à jouer. Tout cela n'est pas très clair pour le moment. Sous les présidences danoise ou néerlandaise par exemple, le plan d'organisation faisait l'objet d'une validation par les parlements nationaux. Quel rôle allons-nous jouer ici ? Ne serons-nous que des supplétifs du pouvoir exécutif ? En tant que parlementaires, nous avons besoin de plus de précisions, tant sur les enjeux techniques d'organisation des réunions interministérielles que sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

**Mme Sandrine Gaudin.** – De façon générale, nous ne connaissons pas la nature des crises que nous aurons à gérer. Mais il y en aura forcément, *a minima* sur la scène internationale, et peut-être aussi dans les champs sécuritaires et sanitaires. J'ose espérer que nous serons sortis de la crise sanitaire, et que nous pourrons organiser notre présidence de manière plus classique, avec des réunions physiques. En effet, la visioconférence change profondément la nature du travail de négociation.

Si une crise se produit en avril, c'est-à-dire en parallèle de la période électorale, nous serions obligés de la prendre en charge, au nom de la continuité des travaux du Conseil. Il serait très grave que la France décide de prendre du recul par rapport à sa mission. Quoiqu'il arrive, nous devons être mobilisés du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin. Cela concerne tout le monde, du plus haut sommet de l'État au fonctionnaire en charge de préparer une réunion de travail. Élection ou pas, il faudra exercer la présidence jusqu'au bout.

Souvenons-nous de la présidence croate en 2020, qui a dû affronter à la fois une crise migratoire à la frontière gréco-turque en février, mais aussi le début de la crise sanitaire, avec une nécessité d'organiser des réunions d'urgence entre les ministres de la santé. Dans le même temps, un tremblement de terre a provoqué de nombreux dégâts matériels à Zagreb, alors même que les Croates sortaient d'une période électorale et venaient de mettre en place un nouveau gouvernement. J'espère que nous n'aurons pas à affronter de tels événements, mais, malheureusement, tout reste possible.

Les sujets liés à la préservation de l'environnement, à la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique constitueront un chapitre majeur de la présidence française. Celle-ci intervient à un moment clé de ce cycle institutionnel, puisque tous les textes sur le *Green Deal* sont sur la table du Conseil. Le pacte vert, vous le savez, est l'objectif numéro un de l'agenda de la Commission. Sa mise en œuvre fera donc partie des principales priorités de notre programme.

Plus spécifiquement, des textes existent sur la pollution des sols, même si leur mise en œuvre est extrêmement complexe. Les nombreux contentieux avec les États membres, y compris la France, dénotent les difficultés de ces derniers à en appliquer toutes les dispositions. Mais contrairement à 2008, la présidence 2022 sera résolument tournée vers les préoccupations environnementales. La question de la préservation de la biodiversité sera également très présente.

Les travaux sur la « boussole stratégique » seront évidemment poursuivis et amplifiés sous la présidence française. L'idée de cette boussole est de renforcer notre capacité collective à analyser les menaces et à définir des réponses européennes à celles-ci. Il s'agit d'orienter nos priorités de politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ces travaux sont déjà en cours en ce moment. Peut-être seront-ils encore plus aboutis en 2022, et nous interviendrons alors simplement pour les conclure. À l'inverse, peut-être n'auront-ils pas pu

progresser suffisamment d'ici là. Je ne peux pas encore vous répondre précisément. Quoi qu'il en soit, ces questions de défense européenne seront prises en compte. D'autant plus que 2022 sera la deuxième année de mise en œuvre du Fonds européen de la défense, dans le cadre financier pluriannuel (CFP) que nous sommes en train de définir. Nous devons donc nous assurer que son démarrage se passe correctement, et qu'un nombre suffisant de projets existent pour alimenter ce fonds.

La Conférence sur l'avenir de l'Europe n'est toujours pas lancée, et tout n'est pas encore clairement défini. Tant que ce n'est pas le cas, nous ne pouvons pas mettre en place l'architecture européenne nécessaire à la préparation des travaux, en lien avec les citoyens européens. Notre souhait pour 2021 est le plein exercice de cette conférence, de façon à ce qu'elle produise des conclusions pour le premier semestre 2022. Mais nous souhaitons aussi la mise en place d'un volet national nourri, qui permettrait de favoriser le débat public sur l'Europe. Tout cela doit évidemment s'effectuer en lien avec le Parlement national, mais aussi avec la société civile et les territoires. Il s'agit d'un véritable exercice collectif, qui va impliquer tous ceux qui ont leur mot à dire sur les questions européennes. Je pense notamment aux régions, qui sont autorités de gestion pour les fonds structurels. Tout cela n'est pas encore mis en place. La situation ne pourra évoluer que lorsque nous aurons le cadrage général de cette conférence, ainsi qu'une meilleure visibilité sur l'issue de la crise sanitaire.

Il est vrai que certains États membres associent étroitement les parlementaires nationaux à la préparation du programme. Il va de soi que le moment venu, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ou le secrétaire d'État chargé des affaires européennes viendront devant vous exposer les priorités qui auront été définies. À ce stade, nous collectons les propositions des ministères afin de construire notre agenda législatif, mais le travail n'est pas encore terminé.

**M. Xavier Lapeyre de Cabanes.** – Le fait que l'élection présidentielle et les élections législatives se déroulent pendant la présidence française n'a aucune incidence et ne crée aucune discontinuité. En revanche, le code électoral définit une période de réserve, qui limite la communication que peut faire l'exécutif. Celle-ci commencera aux alentours de mi-mars. Toutefois, elle n'empêche ni la tenue de réunions ministérielles ni l'organisation de sommets, et encore moins l'activité diplomatique du chef de l'État ou des ministres. Si une crise imposait au Président de la République l'organisation d'un sommet exceptionnel, cela ne poserait aucune difficulté. Le code électoral et la jurisprudence du Conseil d'État distinguent bien ce qui relève de la communication gouvernementale et électorale de ce qui concerne l'activité diplomatique normale du Gouvernement.

**M. André Gattolin.** – Toujours concernant le budget, une partie du programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 » est-elle consacrée au débat sur l'avenir de l'Europe, ou ces crédits sont-ils exclusivement fléchés vers la présidence française du Conseil de l'UE ? Si oui, quel est le volume de moyens dont va se doter l'État pour développer et enrichir ce débat sur notre territoire ?

**M. Xavier Lapeyre de Cabanes.** – Ce programme concerne exclusivement les dépenses liées à la présidence française. Les débats organisés avec la société civile ou le Parlement pour préparer la contribution française à la Conférence sur l'avenir de l'Europe seraient organisés même si la France n'assurait pas la présidence du Conseil. Ainsi, ils feront

l'objet de budgets séparés. En revanche, si la clôture de la Conférence intervient durant la présidence, ce qui est l'objectif du Gouvernement, elle sera alors pleinement financée par le programme 359.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Concernant les priorités de la présidence française, il me paraît très important de renforcer l'« Europe des langues ». La France a porté l'idée de donner la priorité à deux langues au sein de l'UE, afin de stopper la prééminence de l'anglais.

La deuxième priorité essentielle est pour moi celle de la santé. En 2019, la présidence finlandaise avait mis en place un programme pluriannuel de soutien à l'Europe de la santé. L'expérience de la pandémie nous montre à quel point ce sujet est devenu essentiel. Nous avons réellement besoin de coordination. Ce sujet sera-t-il abordé ?

**Mme Elsa Schalck.** – Je souhaiterais attirer votre attention sur la question du siège du Parlement européen à Strasbourg. Il faut profiter de cette présidence 2022 pour insister sur l'attachement de la France à cette question. J'entendais dans votre propos que des événements auraient lieu sur les différents territoires. Vous avez effectivement cité Strasbourg. Au-delà de cette question, c'est tout un symbole qui est en jeu. Il faut profiter de ces six mois pour rappeler l'importance du Parlement européen à Strasbourg, qui n'a pas pu se réunir depuis février dernier en raison de la crise sanitaire. Quels sont plus précisément les événements envisagés autour de cette question ? Un travail est-il prévu en amont avec les différentes collectivités territoriales, celles-ci s'étant fortement mobilisées en sollicitant le président du Parlement européen ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis inquiet de vous voir minorer ainsi notre agenda électoral. Par ailleurs, madame Gaudin, la Croatie n'a pas changé de premier ministre durant sa présidence du Conseil. L'élection présidentielle s'est certes tenue le 5 janvier, mais pour un président dont les fonctions n'ont absolument pas la même ampleur que les nôtres. Nous savons que les ministres qui présideront les différents conseils changeront au minimum trois fois au cours de cette présidence. Finalement, l'administration aura le pouvoir. Elle pourra donc tout à fait gérer les choses, s'il n'y a pas de crise. Mais je suis très inquiet sur la place de la France dans l'Union, à la suite d'une présidence qui interviendra dans un pareil moment.

En quoi la Conférence sur l'avenir de l'Europe sera-t-elle différente du grand débat national que nous avons connu il y a deux ans, et dont nous savons maintenant qu'il n'a pas abouti à grand-chose ? Par ailleurs, les parlements nationaux, qui disposent de la souveraineté budgétaire, doivent être structurellement associés à cette discussion. Que pouvez-vous nous dire sur ce sujet ?

Je rejoins aussi ce qui a été dit précédemment : cette présidence sera l'une des dernières cartouches pour défendre la place de Strasbourg comme siège du Parlement européen. Quels éléments seront mis en œuvre pour défendre cette position ?

**Mme Sandrine Gaudin.** – Nous souhaitons favoriser et rendre encore plus concret le respect du plurilinguisme en Europe. Tout au long de la présidence, nous veillerons à ce que le français soit la langue qui régisse les discussions, et également à ce que tous les documents essentiels soient traduits dans toutes les langues, y compris en français. Les présidents et présidentes des réunions du Conseil et des comités préparatoires s'exprimeront

en français durant toutes les réunions formelles. Le régime des réunions informelles, quant à lui, s'appuie plutôt sur la règle des langues dites « de travail » du Conseil, avec une traduction dans les trois langues que sont le français, l'anglais et l'allemand. Bien évidemment, le respect de l'usage du français le plus possible ainsi que les efforts financiers que nous réalisons pour la traduction et l'interprétation des réunions seront une priorité.

En revanche, je ne sais pas si nous parviendrons à « stopper » l'anglais, pour reprendre votre propos. C'est la langue la plus parlée dans les couloirs en marge des réunions. Certes, les visioconférences atténuent cet aspect. En tout cas, la pluralité linguistique sera une question essentielle pour nous.

Sur l'Europe de la santé, j'espère que nous pourrons, en 2022, poursuivre les efforts qui auront été faits d'ici là, notamment sur la question de l'amélioration de la surveillance épidémiologique, et j'espère que le mandat du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies aura été étendu. J'espère aussi que nous aurons fait des progrès dans la coordination des mesures sanitaires, en particulier dans le domaine important de la reconnaissance mutuelle des tests, notamment antigéniques.

Par ailleurs, j'espère que nous aurons renforcé notre stratégie industrielle dans le domaine du médicament, de la pharmacie et des équipements médicaux, de façon à réduire notre dépendance à l'égard des pays tiers. Et j'espère que tous ces progrès auront déjà produit de premiers résultats en 2022, car il serait de mauvais augure que rien n'ait été fait dans ce domaine depuis 2020. En tout état de cause, il s'agit de l'une des priorités de la présidence portugaise, et nous encouragerons nos amis portugais, mais aussi slovènes, à avancer en 2021 sur ces questions centrales. Nous aurons néanmoins à finaliser un certain nombre de choses à cet effet, dont des textes législatifs. Comme vous le savez, ce chantier est assez nouveau dans l'histoire de la construction et du projet européens mais, naturellement, il a pris une nouvelle dimension en raison de la crise.

**M. Xavier Lapeyre de Cabanes.** – Avant de répondre à la question posée sur Strasbourg, je voudrais ajouter un élément sur l'utilisation du français. Je reçois toutes les demandes de validation des réunions, colloques ou conférences que les ministères veulent organiser dans le cadre de la présidence française, et pour lesquels ils sollicitent des budgets. Je veille toujours à ce que, pour chacune de ces réunions, les frais d'interprétation ne soient pas oubliés, surtout dans le cas de réunions d'experts, qui se tiennent souvent uniquement en anglais sous les autres présidences.

Assez rapidement après ma prise de fonctions, je me suis rendu à Strasbourg, où j'ai été reçu notamment par la maire et la préfète, afin de réfléchir aux moyens nécessaires pour mettre en avant la ville comme capitale européenne, et pas seulement comme siège du Parlement puisque Strasbourg accueille aussi les sièges du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne de pharmacopée, ou encore le quartier général d'Eurocorps. Cette ville quasi frontalière joue un rôle central en Europe et, lorsque je reçois des ministères leurs demandes pour l'organisation de réunions, je veille à une bonne répartition géographique, et à ce qu'un nombre suffisant de réunions ministérielles se tiennent à Strasbourg. Le calendrier et le choix des villes ne sont pas encore définitifs, et lorsque je soumettrai au cabinet du Premier ministre une liste d'événements à valider et à labelliser, nous nous attacherons à ce que Strasbourg soit bien mise en valeur et à l'honneur, comme le souhaitent nos autorités. Si ce

n'est pas le cas, nous demanderons sans doute aux ministères d'envisager d'y organiser plus de réunions.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Les Alsaciens sont nombreux ici autour de la table et veulent vivement réagir. Je vais leur donner la parole avant que vous ne répondiez à M. Leconte.

**M. Claude Kern.** – C'est le moment d'avoir une politique vraiment volontariste sur le sujet ! Il ne s'agit plus de « veiller », mais bien d'imposer ! Il faut profiter de la présidence – comme le font les autres États –, se montrer un peu chauvins et mettre en avant Strasbourg. Comme l'a dit Jean-Yves Leconte, si on ne le fait pas à cette occasion, on aura gâché notre dernière cartouche.

**Mme Elsa Schalck.** – Au-delà même de la question du siège, ce débat est important, à la fois pour la France mais également pour l'ensemble de l'Europe, et j'avoue être assez surprise par votre réponse. En effet, nous nous attendions vraiment à entendre des éléments précis, témoignant d'un certain volontarisme face à la situation et à l'urgence. Cette présidence est le moyen de mettre en œuvre des actes forts, d'envoyer des messages politiques sur la question du statut de siège et de capitale européenne, et de mobiliser de façon forte et collective.

**M. André Reichardt.** – Monsieur le secrétaire général, cette réponse n'est absolument pas satisfaisante. Mes deux collègues l'ont rappelé, il s'agissait là d'une occasion rêvée pour remettre les pendules à l'heure. Depuis presque un an, le Parlement européen ne se réunit plus à Strasbourg pour les raisons que l'on sait, même si je note que d'autres instances internationales s'y sont réunies malgré tout. Ce serait donc l'occasion d'une compensation pour tout ce qui ne s'est pas fait pendant cette année. Si vous n'en décidez pas vous-même, qui va le faire ? Vous dites veiller à une répartition équitable, mais ce n'est pas du tout ce que l'on souhaite ! Alors nous vous exhortons vraiment, comme nous l'avons fait récemment avec Clément Beaune, à utiliser cette occasion extraordinaire.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous allons à présent poursuivre sur les autres sujets de notre audition mais le message est fort, et j'espère que vous l'avez entendu.

**M. Xavier Lapeyre de Cabanes.** – Peut-être ai-je été un peu trop diplomate quand j'ai indiqué avoir insisté auprès des ministères pour organiser le maximum de réunions à Strasbourg. Néanmoins, j'ai parfaitement entendu le message du secrétaire d'État aux affaires européennes et du Premier ministre sur l'importance que l'on doit donner à Strasbourg. Nous allons faire le maximum et je me suis d'ailleurs rendu au siège du Parlement européen, avec lequel nous pourrions sûrement organiser certains événements, mais c'est là un autre sujet. J'évoquais en effet des réunions ministérielles, des événements ayant donc une certaine visibilité, qui se tiendront à Strasbourg pour montrer l'importance qu'accorde la France à cette ville.

**Mme Sandrine Gaudin.** – Le message a été bien entendu et sera transmis. Clément Beaune déploie actuellement des efforts notables et assez considérables pour avoir des échanges réguliers avec les élus, avec le président du Parlement européen et son administration afin de mettre en place, dès que possible, le retour des sessions à Strasbourg. Ces efforts ne sont peut-être pas suffisamment visibles, mais je peux vous garantir qu'ils sont

d'une très forte intensité. Notre colère s'est manifestée par des expressions publiques et des courriers, au niveau du Président de la République, du Premier ministre, du ministre des affaires étrangères et du secrétaire d'État aux affaires européennes. Nous ne sommes pas restés insensibles à la situation de Strasbourg s'agissant de l'interruption de l'organisation des sessions. (*M. André Reichardt quitte la salle en signe de désapprobation.*)

Par ailleurs, comme les élus de la région et des départements concernés le savent, nous sommes en train de travailler, de façon intensive, en vue d'une signature prochaine du nouveau contrat triennal, afin de marquer à nouveau le soutien et l'engagement de l'État pour que la ville de Strasbourg soit préservée dans le rôle de capitale européenne qui lui a été confié par les traités.

De plus, les manifestations les plus emblématiques de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, lorsque leur organisation sera de notre ressort, se tiendront à Strasbourg.

Enfin, nous avons engagé deux recours contre le Parlement européen devant la Cour de justice de l'Union européenne, car les deux derniers votes sur le budget de l'UE ont eu lieu à Bruxelles, alors qu'ils auraient dû l'être à Strasbourg.

La façon dont va être organisée et déclinée la Conférence sur l'avenir de l'Europe au niveau national est encore un peu floue. Compte tenu de la crise sanitaire, les travaux ont été ralentis dans ce domaine au niveau européen. En tout cas, comme nous l'avons fait pour organiser les consultations citoyennes de 2018, nous associerons tous les parlements nationaux à cet exercice, même si nous ne savons pas encore de quelle manière exactement. Le débat public doit être le plus large et le plus profond possible, et associer au premier chef les institutions qui représentent les citoyens. Je vous demande toutefois un peu de patience par rapport à la définition du cadre et des contours de cet exercice, tant au niveau européen qu'au niveau national.

S'agissant des consultations citoyennes de 2018, on peut avoir un point de vue mitigé sur la façon dont elles se sont déroulées, comme sur la manière dont on a tenu compte des enseignements qu'il fallait en tirer. Je rappelle toutefois qu'elles n'ont pas été organisées selon les mêmes modalités et avec la même motivation par tous les États membres et que, si en France nous avons essayé d'en faire le moment d'un débat démocratique sur l'Europe, cela n'a pas été le cas partout. Cependant, une synthèse des travaux a été préparée et le Conseil européen de décembre 2018 a examiné ce rapport public, qui recèle de nombreux enseignements et pourra servir pour réanimer le débat dans le cadre du volet national de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Cette conférence représentera un moment important de la présidence française de 2022, et sa clôture sera notamment un événement majeur, même si nous ne savons pas encore quelle forme elle prendra. Il s'agira peut-être – mais c'est peu probable – d'une sorte de super Conseil européen rassemblant les chefs d'État ou, au contraire, d'un exercice beaucoup plus large, associant d'autres acteurs et notamment les parlements nationaux et la société civile. Ces modalités ne sont pas encore arrêtées, et dépendront de la façon dont la Conférence sera lancée au niveau européen, mais aussi de la manière dont on choisira de la décliner au niveau national. Une discussion sur ces modalités nous donnera l'occasion de revenir au Sénat.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je voudrais revenir rapidement sur la question de la prééminence de l’anglais. Comme vous le savez, l’Irlande et Malte, qui sont les deux pays européens où l’on parle anglais, n’ont pas demandé que l’anglais soit langue officielle de l’Union. Comment justifier alors auprès de la Cour des comptes de l’UE les frais de traduction et d’interprétariat vers l’anglais ? Par ailleurs, pourquoi ne pas essayer de promouvoir de façon plus systématique des cours de français pour les parlementaires européens et le personnel de l’UE ? Cela serait très utile, et nous pourrions l’organiser avec l’Alliance française. En effet, je ne comprends pas pourquoi on entend parler anglais partout dans les couloirs à Bruxelles, alors qu’il s’agit d’une capitale francophone.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis assez préoccupé par la réponse que vous venez de donner sur l’organisation de la Conférence sur l’avenir de l’Europe. S’il s’agit vraiment de changer les choses, en particulier dans le domaine budgétaire, il faudra passer par les parlements nationaux, qui sont aujourd’hui souverains dans ces domaines. S’ils ne sont pas associés en première ligne pour définir la manière dont la Conférence sera structurée, comment voulez-vous qu’elle aboutisse ensuite à quelque chose de solide, qui pourrait être validé ? Il faut vraiment cadrer la mise en place de la participation des parlements nationaux à la Conférence au plus vite.

**M. Jean-Michel Arnaud.** – Je m’associe à ce qui vient d’être dit : il faut veiller à l’association des parlementaires à ce débat sur l’avenir de l’Europe. Par ailleurs, je ne suis pas satisfait par les propos tenus sur l’association des citoyens et des territoires. Dans une période où l’Europe est chahutée, et où les thèses anti-européennes risquent d’occuper le devant de la scène dans le débat national, il est impensable d’éloigner les citoyens de ce débat. Nous avons des bureaux dans les régions, des associations qui portent la parole européenne et il faut, en lien avec les parlementaires et les collectivités territoriales, avoir dans les territoires des débats en profondeur sur la question européenne. Il faut absolument que vous nous fassiez des propositions ; si vous ne le faites pas, nous en ferons, en espérant qu’elles seront écoutées, sur la participation des citoyens et des territoires à ces deux rendez-vous capitaux que sont la Conférence sur l’avenir de l’Europe et la présidence française.

Enfin, il est indispensable, quelle que soit notre implantation géographique, de défendre Strasbourg et, à travers elle, une histoire, mais aussi la langue française, qui peut être mise à l’honneur si Strasbourg occupe pleinement sa place.

**Mme Gisèle Jourda.** – Je voudrais revenir sur la question de la pollution des sols. Vous m’avez répondu sur l’esprit général du *Green Deal*, mais je voudrais signaler, notamment en tant qu’ancienne rapporteure d’une commission d’enquête sur la pollution des sols post-activités minières et industrielles, qu’il manque une directive européenne sur ce sujet. Nous faisons face à un vide sidéral, notamment sur les exploitations sur site, qui peuvent être l’œuvre d’exploitants étrangers ou européens. En 2014, après l’échec de la directive de 2007, la France avait demandé une réflexion globale sur la mise en place d’un cadre juridique contraignant ; pourriez-vous me donner des précisions à ce sujet ?

**Mme Sandrine Gaudin.** – En ce qui concerne cette dernière question, ne connaissant pas le dossier aussi bien que vous, je me permettrai de vous faire une réponse par écrit sur la place du sujet de la pollution des sols dans nos priorités environnementales.

Au sujet de l'apprentissage du français, un travail est déjà mené par la Représentation permanente à Bruxelles et l'Alliance française, pour organiser des sessions de formation. Je n'ai pas ici le bilan quantitatif, et je pourrai là aussi vous adresser une réponse précise par écrit. En tout cas, le sujet n'est pas délaissé, notamment lorsque de nouvelles équipes se mettent en place. Des cours sont alors proposés aux conseillers des cabinets des nouveaux commissaires, et aux nouveaux commissaires eux-mêmes. Ces efforts sont sans doute insuffisants par rapport aux besoins, et l'anglais reste la langue la plus entendue à Bruxelles.

**M. Xavier Lapeyre de Cabanes.** – Pour répondre à la question sur l'association des territoires, je ne l'ai pas mentionné mais lors de la présidence française de 2008, un grand nombre d'événements avaient été organisés par des associations, des collectivités territoriales, des groupements professionnels ou encore des syndicats, pour faire vivre la présidence française auprès des citoyens. Nous en ferons autant en 2022, et j'ai déjà pris contact avec les trois grandes associations d'élus – l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et Régions de France –, pour réfléchir à la façon dont nous pourrions labelliser des événements organisés par les collectivités territoriales, comme nous l'avions fait en 2008, afin de donner une meilleure visibilité à ces événements et de faire vivre partout en France le débat sur l'UE pendant toute la durée de la présidence française. Enfin, en ce qui concerne les événements organisés par l'État, beaucoup le seront en province, à Strasbourg bien sûr mais aussi ailleurs, y compris dans les outre-mer.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie d'avoir répondu à la majeure partie nos questions. Il sera sans doute nécessaire de faire un point intermédiaire, d'ici deux mois ou deux mois et demi, pour voir comment les choses avancent au regard de toutes les questions et incertitudes qui demeurent, notamment sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Conseiller régional des Hauts-de-France, je dois dire que l'on sent aussi une demande très forte à l'échelle des régions. Le débat doit être local et régional.

L'objectif de notre commission est aussi de servir d'aiguillon et j'espère que vous avez entendu les messages qui ont été portés, notamment par les sénateurs alsaciens. Si vous n'avez pas obligation de résultat, vous avez au moins obligation de moyens.

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



**Jeudi 17 décembre 2020**

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

**Justice et affaires intérieures**

**Stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité 2020-2025 :  
communication et avis politique de MM. André Reichardt et Ludovic Haye**

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Mes chers collègues, avant d'aborder le premier point de notre ordre du jour, je voudrais évoquer l'actualité du contrôle de subsidiarité effectué par notre commission.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous avons bien reçu le compte-rendu de la dernière réunion du groupe de travail subsidiarité à laquelle il est possible que mon groupe n'ait pu être représenté. Je relève que le groupe a décidé qu'il n'était pas nécessaire que notre commission intervienne au sujet des textes du paquet asile/migration alors même qu'ils posent de sérieuses questions s'agissant de la conformité de la proposition de la Commission européenne par rapport à notre droit constitutionnel national en matière d'asile. Il me paraîtrait utile, quand des sujets sérieux et suivis par les rapporteurs sont à l'ordre du jour du groupe de travail subsidiarité, d'impliquer les rapporteurs concernés.

**M. Jean-François Rapin, président.** – J'entends parfaitement cette remarque, j'y répondrai à la fois sur la forme et sur le fond. Sur la forme, il est vrai qu'aucun représentant du groupe socialiste n'a malheureusement assisté à la dernière réunion du groupe de travail subsidiarité. J'ai proposé à ce groupe une méthode de travail renouvelée qu'il a validée : comme sa réunion dure une demi-heure, et que les analyses proposées par les services sur les nombreux textes soumis à notre commission au titre de l'article 88-6 de la Constitution sont adressées en amont aux membres du groupe de travail, je n'évoque avec eux en réunion que les textes me paraissant appeler un débat plus approfondi, tel que celui sur le salaire minimum dans l'Union européenne, lors de notre dernière réunion. Toutefois, pour répondre à votre observation, je propose de débattre en Bureau, à la rentrée 2021 – le 12 janvier à 13 h 15 – de nos méthodes de travail pour l'examen de la conformité des textes au principe de subsidiarité et de l'opportunité d'informer en amont les rapporteurs des textes les concernant, au risque d'allonger les réunions du groupe de travail et d'en décourager ses membres.

Sur le fond, je ne suis pas sûr que la question que vous soulevez de conformité du texte à notre droit constitutionnel soit à proprement parler une question de subsidiarité. Elle se situe donc peut-être hors du cadre de l'article 88-6.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il est vrai qu'au vu du nombre de textes qui nous sont transmis, le recours à la procédure écrite peut parfois s'imposer.

**M. Jean-François Rapin, président.** – En effet, cela se justifie en l'occurrence par la nécessité d'adopter en urgence des mesures de contingence pour le cas où aucun accord ne serait trouvé sur les modalités de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il n'en reste pas moins que si le contrôle de subsidiarité consiste à évaluer la valeur ajoutée européenne d'une proposition de texte européen, nous pouvons nous interroger.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Certainement, mais je vous invite à approfondir ce point en réunion de Bureau. Je voudrais à présent évoquer la procédure écrite à laquelle nous avons dû recourir hier pour porter à la connaissance de notre groupe de travail « subsidiarité » un texte que la Commission européenne nous soumet en urgence, afin que nous contrôlions rapidement sa conformité au principe de subsidiarité car ce texte doit permettre d'assurer la continuité des transports routiers de marchandises et de passagers entre l'Union européenne et le Royaume-Uni en cas de Brexit sans accord.

Ce texte risque d'être suivi d'autres mesures de contingence. En raison de leur importance, notre collègue Laurence Harribey a souhaité que j'en informe l'ensemble de notre commission réunie ce matin. Du fait de l'urgence, nous n'avons pas pu réunir le groupe de travail subsidiarité pour examiner ces mesures de contingence, sans lesquelles la connectivité entre l'UE et le Royaume-Uni risquerait d'être interrompue le 31 décembre: en effet, à défaut d'accord, les licences communautaires délivrées par le Royaume-Uni aux transporteurs routiers sur la base de la réglementation de l'Union actuellement en vigueur ne seraient plus valides à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et en conséquence, ces transporteurs n'auraient plus accès à l'Union. Réciproquement, les détenteurs de licences accordées par les autres États membres ne bénéficieraient plus d'un accès automatique au marché du transport par route du Royaume-Uni, or le volume des services de transport routier et des marchandises transportées par route entre le Royaume-Uni et l'Union est très important puisqu'il s'élève à environ 51 millions de tonnes de marchandises en 2019 (29 millions de tonnes en provenance de l'Union vers le Royaume-Uni et 22 millions de tonnes transportées du Royaume-Uni vers l'Union).

Je précise que ces mesures n'entreront en vigueur que si le Royaume-Uni accorde les mêmes droits aux opérateurs européens sur son territoire.

Je vous indique donc que notre commission s'apprête à ne pas invoquer le principe de subsidiarité concernant ces mesures de contingence afin de ne pas entraver leur adoption et d'éviter ainsi les perturbations.

Mes chers collègues, venons-en aujourd'hui à la communication de nos rapporteurs André Reichardt et Ludovic Haye sur la sécurité. C'est un sujet essentiel pour nos concitoyens dans le contexte de menace terroriste aigüe que nous vivons et après les récents attentats qui ont frappé notre pays ainsi que l'Autriche. Au-delà des personnes et des victimes que nous déplorons, ces attaques visent aussi nos droits et libertés fondamentaux qui fondent nos valeurs communes.

C'est pourquoi nous avons entendu il y a un mois sur ce sujet M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme.

Nous pouvons nous féliciter de l'accord, intervenu depuis cette audition, sur le règlement relatif aux contenus terroristes en ligne : il va permettre d'adresser une injonction de suppression de ces contenus, quel que soit le lieu d'établissement principal du fournisseur de service d'hébergement, avec un retrait dans l'heure, valable dans tous les États membres.

La Commission vient aussi de publier la semaine dernière un plan d'action pour la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'une proposition de renforcement du mandat d'Europol.

Parallèlement, le Conseil européen, réuni les 10 et 11 décembre, se penchait lui aussi sur l'enjeu de la sécurité. Il a notamment appelé à la mise en place d'un régime de conservation des données qui permette de lutter contre les formes graves de criminalité, à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne et dans le plein respect des droits et libertés fondamentaux. Il invite aussi à veiller à ce que toutes les personnes franchissant les frontières extérieures de l'Union fassent l'objet de vérifications dans les bases de données pertinentes, et il plaide pour renforcer la coopération et la coordination policière et judiciaire en tirant pleinement parti des bases de données et systèmes d'information européens.

Ces diverses initiatives s'inscrivent dans la ligne de la communication générale que la Commission européenne avait publiée en juillet dernier, sous le nom de « Stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité 2020-2025 ». C'est cette stratégie que les rapporteurs vont aujourd'hui nous présenter. Ils nous proposeront ensuite un avis politique destiné à faire connaître à la Commission européenne nos préconisations, en vue de la déclinaison de cette stratégie au fil des prochains mois à travers diverses propositions de textes sur lesquelles ils pourront nous proposer de nous positionner par le biais de résolutions européennes.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, le 24 juillet dernier, la Commission européenne a présenté une communication relative à la stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité. Cette communication est accompagnée de trois autres textes : une stratégie en faveur de la lutte contre les abus sexuels commis contre des enfants, et deux plans d'action, l'un contre la drogue et l'autre contre le trafic d'armes à feu.

Ce texte succède à la stratégie 2015-2020, qui avait été présentée le 28 avril 2015. La précédente stratégie n'a pas fait l'objet d'un bilan véritable, ce que nous regrettons, mais l'acquis en matière de politique européenne de sécurité est indubitablement substantiel. Pourtant, l'article 4.2 du traité sur l'Union européenne dispose que « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ». De fait, comme l'a indiqué le coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, devant notre commission, le 12 novembre dernier, « l'Union européenne [...] est devenue un acteur sérieux en matière de sécurité ». Il ajoutait : « Je suis impressionné par les progrès accomplis depuis 2015 par l'Europe ».

Parmi cet acquis, je peux citer : la directive sur l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) de 2016, votée, vous vous en souvenez, après des années de négociations avec le Parlement européen ; la directive « terrorisme » de 2017, qui établit des règles minimales concernant la définition des infractions et sanctions pénales dans le domaine des infractions terroristes ; le règlement de 2018 sur la saisie et la confiscation des avoirs criminels ; la directive de 2019 sur l'accès aux informations financières, qui permet de lutter contre le financement du terrorisme ; la réforme du système d'information Schengen (SIS) et la mise en place de nouveaux systèmes d'information européens, sur les casiers judiciaires (ECRIS), les ressortissants de pays tiers (SES) et les ressortissants de pays tiers dispensés de visa pour entrer dans l'espace Schengen (ETIAS), l'ensemble de ces systèmes d'information

devant devenir interopérables en 2023, ce qui représente un chantier techniquement très complexe et coûteux ; la création du forum Internet de l'Union européenne, au sein duquel la Commission, les États membres et les GAFA discutent de règles et bonnes pratiques sur une base consensuelle ; etc.

Alors que la précédente stratégie était axée sur la lutte contre le terrorisme et les combattants terroristes étrangers, la Commission insiste sur le caractère évolutif des menaces : la pandémie de Covid-19 en a apporté une illustration. La nouvelle stratégie met plus particulièrement l'accent sur la cybersécurité et la cybercriminalité, les attaques hybrides – conduites par des acteurs étatiques et non étatiques –, l'extrémisme politique, le racisme, la propagande terroriste en ligne, la criminalité organisée, etc.

Sur la base de l'analyse de ces menaces, la Commission affiche quatre priorités stratégiques pour la période couverte jusqu'en 2025, qui devront être mises en œuvre grâce à 33 actions-clefs. À cet égard, nous considérons que la nouvelle stratégie souffre d'un défaut de priorisation qui ne la rend pas toujours très lisible.

La première priorité stratégique vise « un environnement de sécurité à l'épreuve du temps », ce qui comprend : la protection et la résilience des infrastructures critiques, dont la sécurité d'Internet et des systèmes d'information ; la cybersécurité, y compris celle des réseaux 5G ; et la protection des espaces publics, qui passe par la lutte contre l'utilisation abusive des drones.

Faire face à l'évolution des menaces constitue la deuxième priorité stratégique. Elle concerne :

- la cybercriminalité, via un système d'alerte rapide ;
- des services répressifs modernes, notamment l'utilisation de l'intelligence artificielle et des mégadonnées, la participation du secteur privé et des milieux universitaires, l'accès transfrontière aux preuves électroniques dans le cadre des enquêtes pénales et le cryptage ;
- la lutte contre les contenus illicites en ligne, qui implique la mobilisation du forum de l'Union européenne sur l'Internet et de l'unité de référencement des contenus Internet d'Europol, ainsi que la lutte contre les abus sexuels commis contre des enfants ;
- et, enfin, les menaces hybrides.

La troisième priorité stratégique vise à protéger les Européens contre le terrorisme et la criminalité organisée. Elle concerne d'abord le terrorisme et la radicalisation, qui font l'objet d'un plan d'action présenté la semaine dernière, incluant : l'objectif réaffirmé d'étendre le mandat du Parquet européen ; la prévention de la radicalisation ; la législation relative à la sécurité des frontières ; le recours accru aux bases de données européennes ; et la lutte contre le financement du terrorisme. Elle vise aussi la criminalité organisée, dont : le programme antidrogue et la lutte contre les armes à feu ; le trafic de migrants et la traite des êtres humains ; la criminalité environnementale ; le trafic de biens culturels ; les délits économiques et financiers et le blanchiment de capitaux ; et la corruption.

Enfin, la quatrième priorité stratégique est relative à la solidité de l'écosystème européen de la sécurité. Elle intègre :

- l'échange d'informations, dont la réforme du mandat d'Europol, également présentée la semaine dernière, en particulier pour sécuriser l'échange direct de données à caractère personnel avec des parties privées, le réexamen des modalités de transfert de données PNR vers des pays tiers et la poursuite du développement d'Eurojust et de la coopération judiciaire ;

- la contribution de frontières extérieures solides, qui comprend la poursuite de la montée en charge de Frontex et la finalisation de l'interopérabilité des systèmes d'information européens d'ici à 2023 ;

- le renforcement de la recherche et de l'innovation en matière de sécurité, y compris le recours à l'intelligence artificielle et aux mégadonnées, et la création d'un pôle d'innovation européen pour la sécurité intérieure ;

- les compétences et la sensibilisation, dont l'éducation numérique et la formation.

Pour chacune de ces quatre priorités, la Commission insiste sur la dimension extérieure de sa stratégie, en particulier les relations avec le voisinage européen, c'est-à-dire les Balkans occidentaux, ainsi que la rive sud de la Méditerranée.

À ce stade, vous le voyez, ces différentes communications de la Commission présentent avant tout un caractère prospectif. Elles devraient être déclinées tout au long des années 2020 à 2025, en lien avec les priorités politiques de la Présidente von der Leyen et dans le cadre des programmes de travail annuels successifs de la Commission. Elles donneront lieu à des initiatives législatives et non législatives.

Je laisse maintenant Ludovic Haye vous donner plus d'informations de calendrier et vous exposer les priorités retenues pour l'avis politique que nous vous proposons d'adresser à la Commission sur sa stratégie pour l'union de la sécurité.

**M. Ludovic Haye, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, comme vient de l'indiquer André Reichardt, la nouvelle stratégie européenne pour l'union de la sécurité est globale et foisonnante, parfois un peu trop. Elle fait l'objet d'un consensus, d'autant plus que son contenu est discuté depuis longtemps au sein du Conseil et, plus particulièrement, du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) – je rappelle qu'André Reichardt avait présenté une communication sur le COSI le 14 décembre 2017.

La sécurité a pris une place considérable dans les débats européens. Nous observons toutefois que, contrairement à la situation prévalant sous la précédente Commission, il n'y a plus de commissaire spécifiquement dédié à l'union de la sécurité – il s'agissait alors du Britannique Julian King. C'est pourquoi il nous a semblé important d'insister sur le pilotage politique dont cette stratégie doit faire l'objet.

Néanmoins, nous pouvons saluer le fait que la sécurité devrait bénéficier de moyens en hausse sensible au cours des prochaines années. Ainsi, la sécurité devrait se voir allouer 4,67 milliards d'euros par le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Certaines des 33 actions-clefs inscrites dans la stratégie ont déjà été présentées par la Commission. C'est le cas – André Reichardt l'a dit – de la stratégie en faveur de la lutte contre les abus sexuels commis contre des enfants et des plans d'action antidrogue et contre le trafic d'armes à feu. En octobre et novembre derniers, la Commission a lancé les premières initiatives sur la protection des espaces publics, dont les lieux de culte. La semaine dernière, elle a présenté ses propositions de révision du mandat d'Europol et programme de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Ce programme était prévu en septembre 2021, mais les attentats récents en France et en Autriche l'ont incitée à anticiper.

En 2021, sont prévus :

- la publication du programme de lutte contre la criminalité organisée ;
- le réexamen de la directive dite API, qui viserait à étendre l'interdiction d'embarquer en cas de risque sécuritaire aux ressortissants européens, ainsi que la collecte et l'analyse des données de voyage aux trajets sortants et intra-Schengen, comme aux modes de transport autres qu'aériens (routier, ferroviaire et maritime) ;
- l'évaluation de l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies ;
- la présentation d'un code de coopération policière européen et d'une coordination policière européenne en temps de crise ;
- ou encore le réexamen de la législation sur le gel et la confiscation des avoirs.

L'audition très intéressante de Gilles de Kerchove, et les informations que nous ont apportées la nouvelle direction des affaires européennes et internationales du ministère de l'intérieur, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) nous ont guidés dans la préparation de l'avis politique que nous vous soumettons.

Nous partageons pleinement plusieurs axes de la stratégie, en particulier l'intégration dans ce texte de préoccupations technologiques telles que l'intelligence artificielle, les capacités spatiales et le calcul à haute performance. Ces technologies apporteront une valeur ajoutée irremplaçable à la sécurité européenne dans un contexte où la cybercriminalité ne cesse de croître et où les autorités doivent réagir très rapidement. Nous sommes également d'accord avec le diagnostic de menaces évolutives et du caractère potentiellement déstabilisateur des menaces hybrides qui émanent tant d'États hostiles que de groupes privés, et dont les conséquences sont multiples. Naturellement, nous souhaitons affirmer explicitement que les mesures prévues par la stratégie doivent être mises en œuvre dans le respect des droits fondamentaux.

Nous pensons que la lutte contre le terrorisme doit rester la priorité de la politique européenne de sécurité, dans un contexte de menace davantage endogène. Du reste, M. de Kerchove a rappelé que « le terrorisme a toujours été le moteur de l'intégration de l'Union européenne en matière de sécurité ». Selon lui, « le terrorisme d'atmosphère, le terrorisme émotionnel sont plus spontanés, ce qui rend leur prévention par les services de renseignement plus difficile ». Cette priorité antiterroriste doit donc s'accompagner d'actions

résolues contre la radicalisation. L'actuel réseau européen en la matière, le RAN, n'est pas suffisamment opérationnel.

Comme l'avait aussi relevé M. de Kerchove, nous observons, surtout sur Internet, la convergence de trois types de discours : d'abord, les contenus terroristes illégaux, qui doivent être retirés tout de suite – nous pouvons nous réjouir du récent accord en trilogie sur ce sujet –, ensuite, les discours de haine et, enfin, la désinformation, celle-ci n'étant d'ailleurs pas nécessairement illégale. Toujours est-il que l'approche volontaire longtemps retenue par l'Union européenne dans ses relations avec les grandes plateformes d'Internet a démontré qu'elle n'était plus adaptée : un cadre contraignant est désormais indispensable.

Selon nous, il importe également d'insister sur le fait que la lutte contre la criminalité organisée doit aussi comporter des actions en direction de la corruption.

Notre avis politique insiste aussi sur le rôle des agences européennes, et d'Europol en premier lieu, dont le mandat révisé doit lui permettre de mieux coopérer avec les pays tiers et le secteur privé et de tirer bénéfice de l'interopérabilité des systèmes d'information. Il s'agit d'une réforme très importante pour la meilleure coordination des enquêtes de nature transfrontalière.

La question des données est également fondamentale en matière de sécurité, pour ce qui concerne en particulier les preuves numériques, le cryptage et la conservation des données. Vous le savez, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu plusieurs arrêts qui pourraient compromettre la tâche des services de police et de renseignement. Comme l'a dit M. de Kerchove, « le cumul du chiffrement et de l'absence d'accès aux métadonnées laisse les autorités aveugles ». Des travaux sont en cours sur ce sujet, mais la question est redoutablement complexe sur le plan juridique. Enfin, nous demandons le respect de l'échéance de 2023 pour réaliser l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne.

Dans la continuité des travaux antérieurs de notre commission, nous soulignons l'intérêt de réfléchir à l'extension du mandat du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières, à la criminalité organisée ou encore à la cybercriminalité.

Enfin, nous considérons que le succès de la stratégie requiert d'en approfondir la dimension extérieure, non seulement avec le voisinage oriental et méditerranéen, mais aussi avec le Royaume-Uni, le Brexit ne pouvant avoir pour conséquence une détérioration du niveau de sécurité globale en Europe.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je partage en grande partie les propos des rapporteurs, mais je relève un décalage entre leurs interventions et le texte de l'avis politique. L'échange de fichiers et la confiance entre services de police et de justice exigent de rappeler la question de l'État de droit, car une attaque contre l'État de droit est une attaque contre la sécurité. Nous devons nous interroger sur la pertinence de maintenir dans le traité sur l'Union européenne la compétence exclusive des États membres sur la sécurité. Certaines décisions de la Cour de justice de l'Union européenne en sont une conséquence. Ses décisions récentes sur la conservation des données posent un problème majeur en termes de renseignement et en termes judiciaires. Il est probable que nous ne trouverons pas de solution à droit européen constant. Il faut le dire dans un avis politique. Le Parquet européen est compétent pour assurer

la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, et non pas sur le terrorisme. Laissons-le déjà fonctionner avant de chercher à modifier ses compétences. Les systèmes d'information européens déterminent largement les contrôles aux frontières extérieures, et sont sans lien avec le nouveau Pacte migratoire. En revanche, je m'interroge sur les conséquences d'une politique « zéro migrant » en termes de déstabilisation à nos frontières. Ce que l'on demande à nos voisins, par exemple du Sahel, dans le domaine migratoire n'est pas cohérent avec ce qu'on leur demande en matière de sécurité, notamment dans la lutte contre le djihadisme qui est la vraie priorité. Assurer notre sécurité, c'est aussi assurer la stabilité de nos voisins, et pas simplement leur demander de gérer nos priorités. Quand on mise tout sur la politique migratoire, on perd toute crédibilité – c'est ce que l'on a fait avec la Turquie. Nous ne pourrions donc pas adopter cet avis politique.

**M. André Gattolin.** – Je note, moi aussi, un décalage entre la présentation des rapporteurs et l'avis politique. L'alinéa 7 mentionne ainsi le contenu « complet » de la stratégie proposée par la Commission ; or, ce texte n'est pas complet et Ludovic Haye a d'ailleurs relevé son caractère « foisonnant ». Il est tous azimuts et quelque peu incantatoire. La coopération policière ou judiciaire ne s'institue pas, mais se construit sur la confiance. La vision ultra-volontariste de la Commission est parfois contreproductive. Je suis aussi gêné par l'usage du terme « transfrontalier » pour qualifier la nature des cybermenaces et cyberattaques : le terme « transfrontière » serait plus approprié, car il faut bien distinguer coopération interne à l'Union européenne et coopération avec les pays tiers. La conservation des données doit être réglementée car on ne peut pas les conserver éternellement ; ce serait d'ailleurs dangereux. Nous devons améliorer la durée de conservation des données, mais sans vouloir les conserver de façon absolue, au risque de ne pas être en conformité avec le droit européen et le droit international. Enfin, le dernier alinéa relatif aux conséquences du Brexit sur la sécurité devrait davantage insister sur la coopération bilatérale en matière de renseignement, car le Royaume-Uni – qui n'est pas membre d'Europol ni de l'espace Schengen – bénéficie de beaucoup d'informations d'origine américaine, plutôt que de renvoyer à des instances de l'Union européenne.

**M. Ludovic Haye, rapporteur.** – Je voudrais apporter quelques précisions en réponse à nos collègues. Notre avis politique, en ce qui concerne le Parquet européen, ne fait que reprendre les positions qui ont déjà été adoptées par notre commission. Proposer d'étendre éventuellement ses compétences aux infractions terroristes transfrontières est une position forte de la France – sur ce point, je vous rappelle le discours de la Sorbonne d'Emmanuel Macron et les propositions de la Commission Juncker. Sur le Pacte migratoire, notre avis politique ne préjuge naturellement en rien des conclusions des rapporteurs de notre commission sur ce Pacte ; il s'agit plutôt de faire un constat et d'appeler à la mise en cohérence des différentes initiatives de la Commission. D'ailleurs, notre avis politique ne vise aucun texte inclus dans le Pacte. Enfin, notre avis politique demande de ne pas sous-estimer le rôle du Royaume-Uni en matière de sécurité européenne. Le Brexit ne doit pas fragiliser celle-ci. N'oublions pas que le Royaume-Uni est le deuxième plus important contributeur au système d'information d'Europol. L'ancien directeur de cette agence était un Britannique et demande un maintien des liens entre son pays et Europol, comme le font actuellement la Norvège et l'Islande. Je rappelle également l'excellence du renseignement britannique – la réputation du MI5 n'est plus à faire ! L'objectif de l'alinéa 19 de notre avis politique est bien d'éviter une réduction du niveau de sécurité après le Brexit.

Ces précisions étant apportées, et pour prendre en compte plusieurs de vos observations, je vous propose trois modifications. Premièrement, à l’alinéa 7, je propose de supprimer le mot « complet » pour ne qualifier que d’« ambitieux » le contenu de la stratégie, dès lors que la suite de l’alinéa souligne le manque de priorisation des objectifs poursuivis et le défaut d’intelligibilité de la politique européenne de sécurité. Deuxièmement, à l’alinéa 8 relatif au respect des droits fondamentaux, qui est de portée générale pour l’ensemble de l’avis politique, je propose de compléter cette mention par les mots « et de l’État de droit ». Enfin, je propose de remplacer le mot « transfrontalier » par le mot « transfrontière » qui est effectivement plus approprié dans l’ensemble de l’avis politique.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Je partage ces propositions. Je voudrais préciser à l’attention de Jean-Yves Leconte que mentionner le Pacte migratoire dans cet avis politique ne veut pas dire que ce dernier empiète sur les travaux que lui et moi avons entamés sur le Pacte. Les conclusions que nous soumettrons à la commission seront bien plus complètes. Il est difficile de ne pas parler de frontières sur un sujet relatif à la sécurité. Bien sûr, nous ne devons pas lier migration et insécurité, mais nous ne pouvons pas non plus passer sous silence la question migratoire. Notre texte est donc un compromis. En revanche, il me semble que notre avis politique pourrait utilement rappeler les compétences nationales en matière de sécurité.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous pouvons effectivement ajouter ce point sous la forme d’un visa faisant référence à l’article 4.2 du TUE.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je vous remercie, mais nous ne pouvons pas suivre. Le Pacte migratoire ne porte pas sur la sécurité des frontières mais concerne en revanche les systèmes d’information. Ce n’est plus possible d’avancer vers plus de sécurité européenne avec un article 4.2 du TUE inchangé. On le voit avec les décisions de la CJUE. De même, si l’on veut défendre l’asile, il faut défendre la sécurité et promouvoir une sécurité au niveau européen, et plus seulement national. Le *screening* prévu par le Pacte doit comporter des éléments en ce sens. Sur le Parquet européen, il y a des différences entre s’attaquer à la fraude à la TVA et lutter contre le terrorisme ! Sur tous ces points, je note que le décalage que je soulevais initialement demeure.

**M. André Gattolin.** – Je reste dubitatif sur la poursuite d’une collaboration britannique avec Europol et Eurojust en l’absence d’accord global avec l’Union européenne... Une telle coopération serait souhaitable, mais la rédaction retenue me paraît quelque peu incantatoire. L’alinéa 15 mentionne une plus grande implication du secteur privé pour renforcer la cybersécurité, mais la souveraineté numérique est importante. Thierry Breton nous explique que nous avons un problème de souveraineté globale de la filière. Il ne suffit pas d’avoir des supercalculateurs et des fermes de données, quand les microprocesseurs sont américains ou chinois. La cybersécurité n’est pas seulement un instrument neutre : il faut aussi disposer d’une souveraineté numérique en amont. En outre, d’immenses bases de données seraient dangereuses vis-à-vis d’États comme la Russie. L’ENISA n’est pas la panacée, mais le plus petit dénominateur commun. Ses exigences pour valider les tests de cybersécurité sont très faibles. La France, avec l’ANSSI, est plus performante. Passer au niveau européen ne doit pas se traduire par une diminution des exigences.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je souscris aux propos d’André Gattolin. La cybersécurité est au cœur de la souveraineté numérique, mais la question est plus large.

Améliorer la cybersécurité doit nous conduire à nous interroger beaucoup plus largement sur la construction de l'écosystème depuis le début des années 1990. L'Europe est très faible, aux deux bouts de la chaîne, qu'il s'agisse des plateformes, des hébergeurs et des équipementiers. À défaut d'une politique industrielle puissante depuis vingt ou trente ans, nous sommes passés à côté de certains enjeux. Nous avons la chance d'avoir un commissaire européen volontariste, Thierry Breton, qui vient de présenter des initiatives majeures dans le secteur numérique. Je suis assez d'accord pour renforcer le Parquet européen, d'autant plus que notre justice est faiblement dotée en la matière.

**M. Pascal Allizard.** – Je partage le constat qui vient d'être fait. La France est plutôt bien placée. La démarche européenne ne doit pas nous tirer vers le bas. Les solutions nationales dans la 5G sont extrêmement hétérogènes. À la commission des affaires étrangères, je rapporte le programme budgétaire 144 consacré à l'environnement et à la prospective de défense, et je note que la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la Direction du renseignement et de la sécurité de la Défense (DRSD) ont mis au point des systèmes de conservation des données très compétitifs au niveau international. Nous avons des atouts français sur ces sujets, même si, bien sûr, je suis favorable à la coopération européenne. Un avis politique peut-il donner un élan supplémentaire ? Car notre démarche ne doit pas être comprise comme voulant aboutir à une moyenne européenne nous entraînant vers le bas.

**M. Ludovic Haye, rapporteur.** – Je rappelle qu'un avis politique a vocation à donner un élan, sans chercher à traiter de façon exhaustive un sujet, celui de la souveraineté numérique en l'espèce. Je note simplement que les sujets cyber ne connaissent pas les frontières. Un avis politique est aussi intéressant pour la réponse que la Commission européenne devra y apporter, dans un délai de trois mois, et que nous devons analyser.

*La commission des affaires européennes adopte l'avis politique ainsi modifié, le groupe SER votant contre. Il sera adressé à la Commission européenne.*

*Avis politique relatif à la stratégie de l'Union européenne*

*pour l'union de la sécurité 2020-2025*

La commission des affaires européennes du Sénat,

Vu l'article 4, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 24 juillet 2020 relative à la stratégie de l'Union européenne (UE) pour l'union de la sécurité, COM (2020) 605 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au

Comité économique et social européen et au Comité des régions du 24 juillet 2020 intitulée « Programme et plan d'action antidrogue de l'UE (2021-2025) », COM (2020) 606 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 24 juillet 2020 intitulée « Stratégie de l'UE en faveur d'une lutte plus efficace contre les abus sexuels commis contre des enfants », COM (2020) 607 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 24 juillet 2020 intitulée « Plan d'action de l'UE en matière de lutte contre le trafic d'armes à feu pour la période 2020-2025 », COM (2020) 608 final,

Juge que l'acquis du programme européen en matière de sécurité, présenté le 28 avril 2015, est important et bénéficie à l'Union européenne, à ses États membres et aux citoyens européens ;

Approuve l'approche globale retenue pour la stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité 2020-2025, ainsi que ses principaux axes ; salue son contenu ambitieux, étendu à des domaines d'avenir tels que l'intelligence artificielle, les capacités spatiales et le calcul à haute performance ; regrette toutefois un manque de priorisation des objectifs poursuivis, qui risque de rendre insuffisamment intelligible la politique européenne de sécurité auprès des citoyens européens ; considère que cette stratégie doit faire l'objet d'un pilotage politique renforcé, en particulier au niveau du Conseil européen ; demande que la stratégie soit évaluée à mi-parcours et que les résultats de cette évaluation soient transmis, notamment, aux parlements nationaux ;

Juge indispensable de mettre en œuvre les mesures prévues par la stratégie dans le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit, et de les évaluer à cette aune dans le cadre du rapport annuel de la Commission sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne ;

Partage l'évaluation de la menace figurant dans la stratégie, qui insiste sur son caractère évolutif et relève la place désormais essentielle occupée par les cybermenaces et

cyberattaques dans la criminalité organisée, le terrorisme et la survenue de crises multiformes ; considère que la prise en compte et le traitement des menaces hybrides revêtent une importance stratégique compte tenu de leur potentiel de déstabilisation ;

Estime que la lutte contre le terrorisme doit constituer la priorité de la stratégie ; se félicite de l'accord récemment conclu sur le règlement relatif aux contenus terroristes en ligne, qui permettra la mise en place d'un cadre contraignant pour adresser une injonction de suppression de ces contenus, quel que soit le lieu d'établissement principal du fournisseur de service d'hébergement, avec un retrait dans l'heure valable dans tous les États membres ; souhaite que les engagements pris à la fois par les autorités publiques et par les fournisseurs de services en ligne dans l'Appel de Christchurch soient tenus pour éliminer d'Internet les contenus illicites, la propagande terroriste et les discours de haine, dans le respect de la liberté d'expression ; considère que la prévention du terrorisme requiert un renforcement de la lutte contre la radicalisation et une réforme du réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN) dans un sens plus opérationnel ;

Salue les trois plans d'action sur la lutte contre la drogue, les abus sexuels commis contre des enfants et le trafic d'armes à feu, qui accompagnent la stratégie ; fait observer que ces plans d'action apporteront certes une contribution décisive à la lutte contre la criminalité organisée, mais que leur concrétisation exige un travail encore important ; demande que la mise en œuvre de chacun de ces trois plans d'action ait lieu tant hors ligne qu'en ligne et donne lieu à une coopération étroite entre l'Union européenne et ses institutions et les États membres ; insiste pour que la répression de ces phénomènes criminels fasse l'objet d'une coopération régionale et internationale ambitieuse et effective, axée sur les résultats ; est d'avis que la Commission doit aussi prévoir des mesures spécifiques pour prévenir et lutter contre la corruption dans l'Union européenne, ses États membres et les pays de son voisinage ; demande que les plans d'action annoncés sur la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants soient cohérents avec les dispositions du nouveau Pacte sur la migration et l'asile ;

Souligne le rôle croissant des agences de l'Union européenne dans l'architecture de sécurité européenne ; prend acte de la récente proposition de règlement visant à modifier le mandat d'Europol ; demande que cette réforme permette à Europol de renforcer ses

capacités à faire face aux menaces émergentes, de rationaliser sa coopération avec les pays tiers et y garantir la protection des données, de prendre l'initiative d'ouvrir une enquête sur des affaires transfrontières, de disposer d'un fondement juridique solide pour coopérer avec le secteur privé et de tirer pleinement profit du cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne ;

Estime que la politique européenne de sécurité doit comporter un volet relatif au renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne ; se félicite, dès lors, que le nouveau Pacte sur la migration et l'asile propose des mesures en ce sens ;

Estime que l'obtention et la conservation de données aux fins de preuves numériques sont indispensables à l'efficacité de la politique européenne de sécurité ; réclame la présentation par la Commission de propositions opérationnelles visant à surmonter les difficultés liées au cryptage des données afin que les preuves numériques puissent être collectées et utilisées légalement par les autorités compétentes, tout en préservant la fiabilité des services basés sur les technologies de chiffrement ; regrette l'absence de régime de conservation des données au niveau de l'Union européenne ; appelle par conséquent à l'adoption d'un régime européen de conservation des données permettant de répondre aux besoins opérationnels des services répressifs et judiciaires, prenant en compte les exigences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et des tribunaux nationaux, et respectueux des droits fondamentaux ; insiste sur le respect de l'échéance de 2023 pour finaliser le cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne, qui devrait apporter une contribution décisive à la réalisation de nombreux objectifs de la stratégie ;

Relève que les cybermenaces et cyberattaques constituent des phénomènes de nature transfrontière, qui, par conséquent, appellent une réponse commune européenne, incluant la promotion des normes européennes auprès des pays partenaires ; considère que le renforcement de la cybersécurité, qui constitue un élément de la souveraineté européenne, exige une plus grande implication du secteur privé et une meilleure coopération opérationnelle de l'ENISA avec les autorités répressives et judiciaires nationales ; estime que la cybersécurité doit aussi être visée sur les réseaux 5G ;

Demande qu'une réflexion approfondie sur les voies et moyens d'une extension

du mandat du Parquet européen soit conduite de manière à le rendre compétent, le cas échéant, sur les infractions terroristes transfrontières, la criminalité organisée et la cybercriminalité ;

Est attentive aux moyens budgétaires et humains qui seront alloués par le cadre financier pluriannuel 2021-2027 à la mise en œuvre de la stratégie, eu égard non seulement au caractère ambitieux de cette dernière, mais aussi aux coûts des choix technologiques qu'elle retient ;

Souligne l'importance de la dimension extérieure de la stratégie et des trois plans d'action qui l'accompagnent ; considère que l'Union européenne et ses États membres doivent parvenir à une vision commune partagée sur ce sujet ; estime que le Service européen d'action extérieure a un rôle important à jouer pour renforcer la sécurité européenne ; relève que le nouveau Pacte sur la migration et l'asile comporte également des dispositions relatives à l'approfondissement du partenariat avec les pays tiers ;

Estime que le Brexit ne saurait avoir pour conséquence une détérioration du niveau de sécurité globale en Europe ; affirme, dès lors, que le Royaume-Uni doit demeurer un partenaire de la politique européenne de sécurité ; est d'avis que le nouveau partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union européenne permette d'instaurer la relation la plus étroite possible, dans le respect de l'autonomie de l'Union européenne et de la souveraineté du Royaume-Uni, en matière de coopération policière et judiciaire, d'échanges de données et d'accès aux systèmes d'informations, et de participation aux activités d'Europol, d'Eurojust et de l'ENISA.

## **Institutions européennes**

### **Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne**

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous sommes heureux d’accueillir, par visioconférence, Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne. Il nous a semblé important de vous entendre à ce moment où s’achève la présidence allemande du Conseil de l’Union européenne. Votre présence à Berlin vous permet de connaître de l’intérieur la façon dont l’Allemagne a vécu cette présidence, particulièrement compliquée par la pandémie, et quel bilan elle en tire.

L’ambassadeur d’Allemagne en France, que nous avons entendu en juillet dernier, nous avait indiqué que la priorité de cette présidence était de faire adopter par le Conseil européen, avant l’été, le cadre financier pluriannuel et le paquet de relance : pari tenu, mais de haute lutte, puisque, la semaine dernière, l’accord de juillet restait suspendu au veto polonais et hongrois et nous ne savions pas encore si une issue serait trouvée.

La deuxième priorité qu’il annonçait était de voir comment apporter une réponse européenne aux crises sanitaires : c’est un dossier engagé, mais au long cours. Vous pourrez peut-être nous en parler et évoquer notamment la performance allemande en matière de gestion de la pandémie, comparée à la France.

La troisième priorité qu’affichait l’ambassadeur d’Allemagne concernait le rôle de l’Europe dans le monde et ses relations avec la Chine, l’Afrique et les États-Unis : les choses ont effectivement avancé en ces domaines, mais la Turquie s’est imposée en haut de l’agenda. L’Allemagne a joué un rôle de poids sur ce sujet, particulièrement sensible pour elle, et le dernier Conseil européen a renvoyé à mars prochain les décisions difficiles.

Concernant le Brexit, l’ambassadeur indiquait que l’Allemagne souhaitait évidemment aboutir à un accord, mais jugeait qu’il devait être signé avant la fin du mois d’octobre pour que les procédures parlementaires puissent s’appliquer en bonne et due forme... Le scénario ne s’est finalement pas déroulé ainsi et l’issue reste encore incertaine à cette heure sur ce dossier épineux. Comment l’Allemagne vit-elle cette incertitude persistante, qu’elle ne concevait même pas début juillet ? Cela vient-il selon vous ternir le bilan de sa présidence ?

Nous avons aussi interrogé M. Meyer-Landrut sur les suites de l’arrêt de Karlsruhe de mai dernier concernant la politique accommodante de la Banque centrale européenne (BCE) : depuis, l’échéance fixée en août par la cour constitutionnelle allemande est passée et le débat semble s’être éteint en Allemagne. Pourrez-vous nous dire comment, et s’il persiste un malaise allemand sur la frontière entre l’espace juridique national et l’espace juridique européen ?

Nous serions aussi intéressés par votre perception de la politique intérieure allemande, notamment dans la perspective du départ de Mme Merkel et du prochain congrès de la CDU mi-janvier.

**Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne.** – Merci de votre invitation. C'est une année exceptionnelle que nous vivons et continuerons à vivre, dans un contexte de crise sanitaire et de relations franco-allemandes qui ont connu une intensité et une coordination particulières.

La pandémie nous a obligés à réduire les contacts physiques. En mars, la décision douloureuse de fermeture des frontières reflétait l'inquiétude, voire la panique devant la pandémie. L'absence de compétences européennes sur la santé a amené à des décisions nationales sans concertation. Cette expérience douloureuse nous a rendus raisonnables et vigilants. Nous n'avons pas eu de problèmes particuliers durant la seconde vague.

Au total, 120 patients français ont été accueillis dans les hôpitaux allemands. Inversement, quelques patients allemands, en dernière phase de convalescence, sont venus cet automne en France.

Le plan de relance européen est symbolique du travail commun réalisé cette année. Annoncé le 18 mai par le Président de la République et la chancelière, il était soutenu par la Commission européenne et a été amplifié par l'accord historique du 21 juillet de 750 milliards d'euros, dont 390 milliards par endettement commun. Cela montre la très forte solidarité et la volonté de trouver des moyens pour sortir ensemble de la crise, et a mis en évidence le besoin de moyens renforcés pour rendre l'Union européenne plus autonome dans ses capacités d'action.

Cet accord était possible, car, en amont, la coopération était très forte entre nos deux gouvernements. La crise sanitaire a accéléré un processus en cours et la chancelière Merkel a montré sa capacité à saisir l'opportunité historique pour franchir le pas vers une action d'endettement. C'est important, quand on sait que ce concept génère des inquiétudes fortes en Allemagne. La crise a été un catalyseur de l'évolution de la position allemande.

Dans un contexte international compliqué avec les grands partenaires américains et chinois, il faut se concentrer sur le marché intérieur et renforcer la solidarité européenne, car sinon, les intérêts allemands et les nôtres seraient mis en danger. C'est aussi l'expression de cette notion d'une Europe qui protège les citoyens, que nous défendons depuis trois ans. L'Allemagne a montré qu'elle comprenait combien sa bonne santé économique était dépendante de la nôtre et de ses voisins, en particulier l'Espagne et l'Italie, et qu'il fallait renforcer le marché intérieur.

Nous avons engagé des travaux bilatéraux dès le printemps, pour être prêts à mettre en œuvre rapidement le plan de relance. Ce n'était pas évident, car la crise pousse chacun à regarder d'abord chez soi comment s'en sortir avec les aides nationales. Nous avons essayé de penser les étapes suivantes, franco-allemande et européenne.

Au-delà du plan de relance, il y a tout l'agenda de souveraineté au plan européen. Le 20 août, le Président de la République et la chancelière ont identifié plusieurs domaines clés pour surmonter les défis industriels et technologiques et positionner l'Europe de manière plus forte dans le contexte géopolitique, sur le *cloud*, l'intelligence artificielle, le numérique, l'hydrogène... Des projets phares sont ainsi portés par le Président de la République et la chancelière, en étroite collaboration avec le commissaire Thierry Breton.

La semaine dernière, Bruno Le Maire était à Berlin pour faire le point avec Peter Altmaier et Olaf Scholz sur les sujets économiques et industriels. Un groupe de travail conjoint a été créé pour identifier les moyens d'améliorer la compétitivité et l'efficacité du secteur spatial, majeur pour la souveraineté européenne. Nous progressons donc de façon extrêmement concrète. Nous avons soutenu la présidence allemande et continuerons de travailler avec les présidences portugaise et slovène avant la présidence française. Nous voulons que les sujets qui ne seront pas encore aboutis sous la présidence allemande puissent l'être en 2022 sous la présidence française, dont les maîtres-mots sont : reconstruction, puissance, appartenance. La relation franco-allemande est nécessaire pour la stabilité de l'Union européenne et la relance de son marché intérieur, et pour accroître sa crédibilité à l'échelle internationale, dans un contexte toujours plus instable.

Nous sommes pleinement concentrés sur les grands enjeux d'avenir, notamment le numérique et le *Green Deal*. La Commission européenne est engagée sur les évolutions énergétiques, la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation de nos modèles économiques et sociaux à ces évolutions.

Nous poursuivons en parallèle la mise en œuvre des priorités bilatérales du traité d'Aix-la-Chapelle, qui comprend déjà ces sujets prioritaires. Il faut une meilleure intégration de nos économies, et cela devrait être le cas dans toute la zone frontalière, priorité du traité.

Cela se fera aussi par un travail beaucoup plus fort et coordonné entre les sociétés civiles. Différents projets sont engagés, comme le forum franco-allemand pour l'avenir, lieu de réflexions concrètes sur les évolutions actuelles et qu'il faut accompagner par le plan de relance.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci pour ce premier exposé déjà très complet.

**M. Ronan Le Gleut, président du groupe d'amitié France-Allemagne.** – Merci de m'avoir invité à venir devant votre commission. Madame l'ambassadrice, quelles sont les conséquences politiques de l'écart économique qui se creuse entre la France et l'Allemagne et ses conséquences ensuite au sein de l'Union européenne ? La France a un PIB de 2 400 milliards d'euros, l'Allemagne de 3 400 milliards d'euros ; les Français n'ont pas encore pris conscience que 1 000 milliards d'euros d'écart de PIB, c'est abyssal... Cet écart s'est accéléré, notamment à partir des années 2010 avec, pratiquement tous les mois, une croissance supérieure en Allemagne qu'en France. Désormais, nous avons une hyperpuissance économique au sein de l'Union européenne.

Cet écart crée-t-il des tensions politiques dans le couple franco-allemand que les Allemands appellent plutôt « moteur » franco-allemand ? Mais si le couple est déséquilibré, cela a un impact sur tout le fonctionnement de l'Union européenne. La participation des États membres aux différents programmes financiers européens repose souvent sur un pourcentage du PIB, et donc la contribution allemande, mécaniquement, augmente. L'Allemagne souhaitera probablement avoir de plus en plus voix au chapitre.

**M. Pascal Allizard.** – Des divergences existent entre les pays européens sur le Mercosur. Comment mesurez-vous la position de l'Allemagne, qui se positionne à la fois

comme État membre et comme moteur important de l'Union européenne qu'elle préside actuellement ?

On a cru percevoir une inflexion récente de la position allemande vis-à-vis de la Chine. Auparavant ouverte à une coopération directe avec la Chine, l'Allemagne semble désormais plus frileuse depuis quelques mois, dans une ambiance européenne visant à cartelliser la position européenne envers la Chine.

**M. Jean-Yves Leconte.** – L'Allemagne considère-t-elle que la coopération européenne s'appuie sur l'axe franco-allemand, ou bien celui-ci n'est-il qu'un axe parmi d'autres ?

Le chantier Nord Stream 2 a repris depuis quelques jours, mais est-ce que les épisodes relatifs aux menaces de sanctions américaines ont fait évoluer l'Allemagne ? Pensez-vous qu'on pourra concrètement faire évoluer la position de l'Union européenne pour contrecarrer les sanctions unilatérales américaines et les effets qu'elles ont eus sur le blocage de ce chantier ?

Les récentes déclarations du Président de la République devant le président de la République égyptienne sur les ventes d'armes françaises sont-elles susceptibles de remettre en cause des coopérations militaires industrielles entre nos deux pays ?

**Mme Anne-Marie Descôtes.** – Monsieur Le Gleut, le déséquilibre que vous évoquez n'est pas nouveau, il existe depuis une dizaine d'années. C'était un sujet de préoccupation dès avant la crise, et aussi une des raisons pour lesquelles nous avons plaidé, dès 2017, pour plus d'investissements et la création d'un budget de l'Union européenne en faveur d'investissements d'avenir.

Ce fut aussi l'un des premiers sujets que le Président de la République a évoqué avec la chancelière dès le premier conseil des ministres en 2017. L'excédent commercial de l'Allemagne est colossal ; il y avait intérêt à ce qu'elle dépense plus pour compenser ce déséquilibre et tirer la machine européenne à un moment où la France allait s'engager dans des réformes pouvant potentiellement ralentir son économie. Mais l'Allemagne est devant une difficulté réelle, son incapacité à déboursier et à monter des projets d'investissements lourds très rapidement.

Depuis 2017, on a vu apparaître de nombreuses critiques sur des retards de l'Allemagne, et le sentiment qu'après dix ans de croissance extraordinaire de 2010 à 2020, celle-ci allait s'arrêter faute d'investissements de fond sur les infrastructures routières, ferroviaires et numériques. Cela touche aussi le domaine de la défense.

L'Allemagne sait qu'elle occupe cette place centrale en Europe, géographiquement et économiquement. Depuis deux ans s'élève un débat sur la responsabilité de l'Allemagne. Son poids économique est aussi important dans l'Union européenne. On ne peut continuer de vivre cette situation sans s'interroger sur sa responsabilité en Europe et dans le monde, pour assurer la sécurité des Européens et participer à la stabilité démocratique. Nous sommes conscients de la situation. L'important est de rester arrimés, car rien ne peut avancer en Europe sans accord franco-allemand. L'Europe s'est construite ainsi, même s'il y a différents sujets. Le moteur doit fonctionner, et les déséquilibres être traités

institutionnellement. Ce sera évoqué lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. A-t-on bien utilisé toutes les possibilités du traité de Lisbonne ? Il faut s'organiser pour travailler différemment.

Monsieur Allizard, l'Allemagne souhaitait, dans un contexte de relations difficiles entre les États-Unis et la Chine, poser des jalons plus importants avec l'Amérique latine et le Mercosur. Les relations très difficiles ces derniers mois l'ont amenée à les laisser momentanément de côté, mais l'Allemagne, grande nation exportatrice, va chercher à développer ses marchés. Les accords commerciaux sont la prérogative exclusive de l'Union européenne, et nous devons poser nos conditions en plus de libéraliser les échanges commerciaux. L'accord avec le Canada est une référence. Les dernières négociations avec le Brésil ont montré la difficulté à imposer comme condition d'un accord commercial le respect des accords de Paris.

La Chine est une priorité pour l'Allemagne et l'Union européenne. Il y a une très forte prise de conscience que notre marché est plus ouvert que le leur, ce qui installe un déséquilibre préjudiciable pour l'Union européenne. La présidence allemande continue de travailler pour un accord sur les investissements et les conditions d'investissement en Chine pour les Européens. La chancelière allemande voulait organiser à Leipzig en septembre un grand sommet entre la Chine et tous les partenaires européens, pour montrer l'unité de ces derniers et leur capacité à décider des règles. Cela reste un sujet majeur et ne sortira pas de l'agenda européen. L'Allemagne est encore plus concernée par la relance des investissements et des échanges économiques avec la Chine.

Monsieur Leconte, l'Allemagne est parfaitement consciente que rien n'est possible sans l'axe franco-allemand, malgré sa position géographique centrale et son poids économique. Elle ne peut pas avancer toute seule. Il reste de nombreuses incertitudes sur la manière dont nous sortirons de la crise de la covid-19. La France a regagné en crédibilité et montré qu'elle était capable de se réformer depuis l'été 2017. Résultat, en 2019, la France était le pays européen le plus attractif pour les investissements étrangers, devant l'Allemagne. La volonté des Français d'investir en Allemagne est intacte, de même que l'inverse ; la confiance et les projets demeurent. La crise doit être une parenthèse dont nous devons sortir plus forts, avec des réformes structurelles nous ayant fait gagner en crédibilité.

Dès avril étaient annoncées les premières mesures d'aides nationales, avec un risque de divergences importantes entre les économies. L'impact de la crise est plus important chez nous. Le message que nous faisons passer est qu'on ne peut rien faire tout seul, car le marché intérieur est un tout. La solidarité à travers le plan de relance est nécessaire pour que nos économies retrouvent ensemble le chemin de la croissance, sinon l'Allemagne aura aussi inévitablement un problème. Il faut donc que l'Allemagne ne cherche pas à revenir trop vite à une politique budgétaire vertueuse de remboursement des dettes en réintroduisant son mécanisme de frein à la dette (*Schuldenbremse*) : cela pourrait être préjudiciable pour notre économie, celle des autres pays, et pour le marché intérieur. Il s'agit d'un sujet politique majeur qui sera certainement débattu lors des prochaines élections fédérales du 26 septembre.

En ce qui concerne Nord Stream 2 et l'extraterritorialité des lois américaines, nous travaillons en bilatéral depuis deux ans et au niveau européen sur cette question, dont nous devons discuter avec la future administration américaine. La difficulté est que ce sujet a largement échappé à l'administration américaine et s'est déplacé vers le Congrès. Quoi qu'il

en soit, si nous ne pouvons pas agir sur les lois américaines, nous pouvons agir pour nous renforcer. On comprend de mieux en mieux qu'il y a urgence à renforcer non seulement le marché intérieur, mais aussi la zone euro et l'euro en tant que monnaie et arme diplomatique, sinon nous serons trop dépendants des États-Unis et du dollar. La monnaie est essentielle si l'Union européenne veut apparaître comme un acteur international fort et indépendant. Quant au projet Nord Stream 2, il est stoppé pour l'instant. Les menaces de sanctions américaines n'ont pas, à ma connaissance, été levées.

En ce qui concerne les ventes d'armes, nous avons conclu l'an dernier un accord bilatéral sur le contrôle des exportations d'armements. Le mécanisme de discussion est précis et devrait permettre d'anticiper les problèmes qui pourraient se poser. En tout cas, je n'ai pas de crainte pour nos grands projets, comme le char de combat du futur ou le système de combat aérien du futur, qui ne sont pas remis en cause.

**Mme Christine Lavarde.** – Je voudrais vous demander, au nom aussi de Richard Yung avec qui je travaille sur la question des brevets, ce qu'il adviendra après la ratification de l'accord sur la juridiction unifiée des brevets par les deux chambres du Parlement allemand. Quelles seront les prochaines étapes ? Quelle pourrait être la position allemande sur la redistribution, après le Brexit, des domaines techniques qui étaient jusque-là prévus pour être traités par la cour subsidiaire de Londres : doivent-ils être repris par un autre pays ou centralisés à la cour centrale de Paris ?

**M. André Gattolin.** – Lors de leur dernier congrès, Les Verts (*Die Grünen*) ont adopté un *Grundsatzprogramm*, un programme général, qui représente une sorte d'*aggiornamento*, un « Bad Godesberg » de l'écologie, en vue possiblement d'opérer une alliance avec la CDU lors des prochaines élections : beaucoup de gens réfléchissent aux convergences entre ces formations sur l'écologie, les questions militaires ou économiques, etc. Cette future alliance fait-elle sens selon vous ou s'agit-il d'extrapolations ?

Ma deuxième question porte sur les relations ambivalentes entre l'Allemagne et la Hongrie : Mme Merkel ne cache pas son irritation à l'égard de M. Orban. Pourtant les compromis trouvés sur le budget européen et le plan de relance, ainsi que sur l'instrument destiné à sanctionner les violations des droits de l'homme, dit loi Magnitski européenne, ont plutôt représenté un recul de la part des négociateurs allemands et européens. La plupart des appels d'offres gérés par la Hongrie, concernant des crédits européens, bénéficient à des bureaux d'études hongrois, mais les exécutants sont principalement des sociétés allemandes. L'Allemagne est ainsi à la fois le premier fournisseur et le premier client de la Hongrie. Les intérêts économiques ne priment-ils pas sur le respect de l'État de droit et des valeurs démocratiques ?

**M. Daniel Gremillet.** – Le couple franco-allemand a toujours été un élément moteur de la politique agricole européenne (PAC). Aujourd'hui apparaît un risque de distorsion entre les États membres en termes de politique agricole. Pensez-vous que l'Allemagne puisse se rapprocher de la France sur le dossier agricole ? Vous avez évoqué une Europe qui protège, mais on sent qu'en matière alimentaire, l'Europe est très timide.

La bataille pour l'hydrogène est lancée au niveau mondial. La France a affiché sa volonté dans son plan de relance, de même que l'Europe. Le couple franco-allemand aura-t-il

la capacité de s'accorder, tant au niveau politique qu'industriel, sur les moyens nécessaires pour que l'Europe joue un rôle stratégique dans l'hydrogène du futur ?

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Quelle pourrait être la prochaine coalition de gouvernement en Allemagne ? Les Verts pourront-ils prendre la place des sociodémocrates du SPD au sein d'une coalition avec la CDU et la CSU ? Quelles sont aussi, selon vous, les perspectives pour le parti Alternative pour l'Allemagne, l'AFD ?

Comment appréciez-vous la situation économique allemande ? Le ralentissement de la croissance allemande semble antérieur à la crise sanitaire. Est-ce le signe d'un affaiblissement lié à une spécialisation historique dans l'automobile et les machines-outils, qui était une force, mais qui pourrait devenir une faiblesse dans le nouveau contexte, ou à une démographie parmi les moins dynamiques d'Europe ? Quelles sont les politiques allemandes pour y remédier ?

**Mme Anne-Marie Descôtes.** – Je n'ai pas tous les éléments pour vous répondre sur la juridiction unifiée des brevets. Le processus législatif est en voie d'achèvement et la ratification de l'accord par les deux chambres devrait intervenir dès le début 2021. Sa mise en œuvre devrait être possible dès le printemps, selon les termes du protocole d'application provisoire, sous réserve que les autres États ratifient le protocole. Pour la suite, nous devons accroître nos échanges bilatéraux sur ces sujets, notamment sur les modalités concrètes de répartition entre Paris et Munich, à la suite du Brexit, des attributions qui étaient confiées à la section londonienne de la juridiction unifiée.

Il est vrai que le parti Alliance 90/Les Verts se prépare, très clairement, à devenir un parti de gouvernement. Ce parti a beaucoup évolué. Ses dirigeants, Mme Baerbock et M. Habeck, sont au même niveau et sont parfaitement coordonnés, même si l'on peut avoir le sentiment que le candidat au poste de chancelier sera plutôt M. Habeck ; en tout cas, ils travaillent de façon très étroite et harmonieuse. Ils considèrent que les divisions entre les réalistes et les fondamentalistes n'ont plus lieu d'être. Leur positionnement est ouvertement réaliste. Cependant, on compte encore parmi les militants beaucoup de partisans d'une position fondamentaliste plus traditionnelle. Parmi leurs sympathisants et leurs électeurs, on sent une préférence pour une approche plus réaliste. Depuis un an et demi, Les Verts se préparent à accéder aux responsabilités de manière très claire et assumée. Cela se traduit par la volonté, dans la relation bilatérale avec la France, de mieux se connaître et mieux se comprendre. Ce parti ne parle pas simplement d'écologie et de transition écologique, mais se positionne sur tous les sujets, pour toucher un électorat plus large et montrer qu'ils sont capables d'exercer des responsabilités. Ils sont déjà présents dans les gouvernements de coalition d'onze *Länder* sur seize. M. Habeck a été lui-même ministre dans le *Land* de Schleswig-Holstein. Au Bundestag, ils n'ont qu'un nombre limité de députés, car ils n'ont recueilli que 8 % des voix en 2017, mais depuis, lors d'élections plus récentes, notamment les élections européennes, ils ont connu une poussée très forte ; dans les sondages, ils sont autour de 19 ou 20 % d'intentions de vote, devant le SPD qui est crédité de 15 ou 16 %. Après les européennes, ils tutoyaient même dans certains sondages la CDU-CSU, avec 27 %. La crise donne une prime à l'exécutif et la CDU bénéficie de la popularité de Mme Merkel. Mais Les Verts restent présents et se préparent à travailler dans une coalition avec la CDU et la CSU. N'oublions pas toutefois que les élections n'auront lieu que dans neuf mois, les jeux restent donc ouverts et on ne peut pas exclure d'autres coalitions.

Du côté du SPD, Olaf Scholz, vice-chancelier et ministre des finances est populaire en raison de sa capacité à mettre en place rapidement des aides massives à l'économie et à répondre à la problématique du mur de la dette, dans la mesure où l'Allemagne reste le pays le moins endetté d'Europe et où son endettement reste inférieur à celui qu'il était lors de la crise de 2009, mais sa popularité ne déborde pas au-delà de sa personne et ne rejaillit pas sur le SPD, qui connaît un affaiblissement comme d'autres partis socio-démocrates en Europe.

L'AFD avait connu un pic en 2017, mais est redescendu depuis au-dessous de 10 %. C'est certainement dû à la crise. Le parti continue de critiquer la gestion de la crise, mais celle-ci apporte une prime à l'exécutif, tant au niveau fédéral que dans les *Länder*. Il pâtit aussi de dissensions internes, mais leur groupe au Bundestag est composé de 92 députés et se manifeste bruyamment, souvent dans l'invective et la confrontation. Il posera certainement la question, lors des élections, de la place des étrangers en Allemagne et de l'Union européenne.

Un mot sur la situation démographique. Vous avez raison, elle est peu dynamique, mais les instituts de prévision considèrent qu'en raison de l'arrivée massive de populations immigrées, la population ne baissera pas et que la tendance démographique ne changera pas avant 2030-2035, même si elle reste préoccupante. La CDU et la CSU ont fait le choix d'une immigration choisie pour pallier le manque de main d'œuvre qui était sensible avant la crise, avec des carnets de commandes pleins, mais ne pouvant être honorés faute de personnel. C'est à cette occasion que la question de l'insuffisance des investissements dans la formation et l'éducation est revenue sur le devant de la scène. L'économie allemande a été essentiellement portée par son excédent commercial ces dernières années. Pendant longtemps, la recherche d'économies a prévalu, ce qui a sans doute pesé sur le niveau d'investissements en matière de modernisation, de digitalisation, d'infrastructures, etc. Il faut s'attendre à une hausse de l'investissement à la sortie de la crise.

On sent en tout cas dans tous les partis, hormis l'AFD, la conscience de l'importance de la relation franco-allemande et de la nécessité de bien travailler ensemble, même si des différences peuvent apparaître, comme on le voit dès aujourd'hui entre les différents candidats au poste de président de la CDU. Si l'importance de l'axe franco-allemand et de l'Europe est affirmée, il y a des différences entre M. Merz, M. Laschet ou M. Söder – même si, en dépit de sa popularité, il semble peu concevable politiquement que le président de la CDU refuse de briguer la chancellerie. Même Norbert Röttgen, qui avait indiqué qu'il laisserait la place à un candidat de la CSU, y réfléchira certainement à deux fois s'il est élu. Le président de la CDU sera désigné le 15 ou le 16 janvier, tandis que le candidat à la chancellerie sera désigné au printemps, après des élections régionales importantes en Bade-Wurtemberg, en Rhénanie-Palatinat et en Saxe.

La question de l'État de droit est une question majeure. La question de la cohérence entre les intérêts économiques et le positionnement sur l'État de droit se pose aussi à propos de la relation avec la Russie, où se fait jour la conviction qu'il faut maintenir les canaux de dialogue et d'échanges. L'économie et le politique peuvent apparaître en contradiction, mais le sentiment prévaut que la rupture des relations économiques aurait plus d'effets négatifs que l'inverse. On préfère ainsi essayer de maintenir les canaux de dialogue pour ramener la Pologne ou la Hongrie vers des positions plus conformes aux valeurs européennes.

Le dossier agricole fait partie des points positifs de la présidence allemande de l'Union européenne ; nous y avons participé. On doit saluer une très bonne relation franco-allemande sur le sujet, de très bonnes relations entre les ministres de l'agriculture allemand et français. Nos positions se sont beaucoup rapprochées, même s'il reste des différences. Nous espérons que nos positions se rapprocheront encore davantage lors de la mise en œuvre du nouveau paquet financier.

J'en viens à la question de l'hydrogène, qui est tout à fait centrale. Avant de devenir une priorité au niveau européen, elle avait d'ailleurs été identifiée comme un sujet majeur dans le contexte du *Green Deal*, présenté par Mme von der Leyen, et soutenue par le commissaire européen Thierry Breton. Depuis plus d'un an, cet enjeu était déjà reconnu comme essentiel par nos deux pays, et plus particulièrement par les grands industriels qui travaillent dans ce secteur, et comme un thème sur lequel nous devons coopérer plus étroitement.

Des actions concrètes ont été engagées en la matière dès le mois de février 2019 dans le cadre de la mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle, à la suite des entretiens entre MM. Bruno Le Maire et Peter Altmaier. Nous coopérons donc déjà dans un secteur, dont nous aimerions qu'il fasse l'objet d'un PIIEC, c'est-à-dire un projet important d'intérêt européen commun : il ferait alors partie de ces projets européens bénéficiant de financements européens et auxquels peuvent s'agréger d'autres États membres.

**Mme Gisèle Jourda.** – Ma question porte sur la défense européenne et, plus spécifiquement, sur la prise de position de Mme Annegret Kramp-Karrenbauer, qui a affirmé que l'Europe n'était pas en mesure de se défendre à l'avenir sans les États-Unis et l'OTAN, même si elle a appelé l'Union européenne à faire davantage pour être un partenaire fort aux yeux des Américains.

Compte tenu de la volonté française de promouvoir l'autonomie stratégique de l'Union européenne, notamment dans le domaine de la défense, je souhaiterais savoir comment il vous semble possible de concilier ces positions et quelle est, à votre sens, la vision allemande du devenir de la défense européenne.

Je rappelle que les crédits du Fonds stratégique de défense ont fortement diminué sous la présidence finlandaise : la question de la dynamique de notre défense dans l'espace européen, aux côtés de l'OTAN donc, me semble se poser aujourd'hui. Compte tenu du lien particulier qui relie l'Allemagne à l'OTAN et de l'arrivée d'un nouveau président américain, comment percevez-vous ces enjeux et, surtout, la position allemande sur le sujet ?

**Mme Anne-Marie Descôtes.** – Le sujet que vous évoquez est évidemment primordial. Je crois que nous ne devons pas donner une importance excessive aux propos de Mme Kramp-Karrenbauer, d'autant qu'une clarification est intervenue depuis à travers l'interview que le Président de la République a donnée à la revue *Le Grand Continent*.

Mme Kramp-Karrenbauer a d'ailleurs eu l'occasion, lorsqu'elle s'est exprimée devant la Führungsakademie de la Bundeswehr, de préciser sa pensée. Ce qu'il faut retenir, c'est que nous sommes tout à fait d'accord sur le fond et qu'il est très probable que, derrière cette tribune de la ministre, qui a suscité un certain émoi – du reste, certainement à juste titre,

ce que nous avons bien sûr dit à nos amis allemands –, se trouvait un message de politique intérieure.

Mme Kramp-Karrenbauer s'apprêtait en effet à affronter un Parlement un peu houleux sur ces sujets, ce que les évolutions de ces derniers jours ont confirmé : la ministre est très critiquée, et sait qu'elle est confrontée à un adversaire de taille, en l'occurrence le SPD. Même si l'ensemble de ses membres ne sont pas d'accord, le président du groupe SPD au Bundestag, M. Rolf Mützenich, suit très clairement une ligne pacifiste et remet en cause les investissements européens en matière de défense. Je crois donc que, d'une certaine manière, le message de la ministre s'adressait à lui : il s'agissait en fait de nous mettre en garde en déclarant que, pour l'instant, les Européens n'avaient pas les moyens d'avancer ensemble et que, en attendant, nous avons besoin des Américains dans le cadre de l'Alliance Atlantique.

Nous avons nous aussi précisé les choses : nous considérons également que nous avons besoin des États-Unis, et nous savons très bien que, partout où nous nous engageons sur des théâtres d'opérations – nous le savons même mieux que l'Allemagne –, nous ne pourrions pas agir sans leur aide. Cela étant, un pilier européen plus fort pourrait se développer au sein de l'OTAN, ce qui serait d'ailleurs bénéfique, non seulement pour l'Europe, mais pour l'OTAN elle-même.

Il est intéressant de constater la rapidité avec laquelle certains propos peuvent donner lieu à des malentendus. Je me permets de vous renvoyer au rapport élaboré par Mme Hélène Conway-Mouret et M. Ronan Le Gleut, il y a un an et demi environ, qui soulignait très bien cette difficulté et relevait qu'il ne faut jamais la perdre de vue. Dans le cadre des relations franco-allemandes, il est primordial de réexpliquer constamment les choses, de se parler beaucoup et de ne jamais oublier que certains termes peuvent avoir une connotation différente.

Ainsi, la notion d'« autonomie stratégique » peut donner lieu à des interprétations divergentes. Nos pays ont des projets communs, comme le char du futur ou l'avion du futur. Tout le gouvernement allemand soutient ces projets, ce que le directeur de cabinet de Mme Kramp-Karrenbauer vient justement de me reconfirmer. Il n'y a aucun doute sur ce point. Pour autant, le débat existe : je le redis, M. Mützenich n'est pas favorable à que, par exemple, l'avion du futur soit équipé à terme d'armes nucléaires, ce qui pose problème, puisque cet avion a notamment été conçu dans ce but. En tous les cas, on voit que la perspective d'une prochaine campagne risque d'attiser les sensibilités au sujet de la défense européenne.

Le concept d'« autonomie stratégique » est souvent – notamment dans l'esprit des Français et du Président de la République – appréhendé de façon globale : quand on parle de l'autonomie stratégique de l'Union européenne, ce n'est pas exclusivement dans le domaine de la défense. Il s'agit de la capacité de l'Europe à agir par elle-même, et pas pour autant de manière autarcique : on entend par là sa capacité à être présente dans le secteur des nouvelles technologies, de l'intelligence artificielle, du spatial, de la santé du futur.

Or cette approche globale n'existe pas en Allemagne : pour beaucoup d'Allemands, l'autonomie stratégique renvoie assez directement à la question des missiles

intercontinentaux, ce qui fait très peur. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de rappeler sans cesse le sens des propos que nous tenons pour éviter tout malentendu.

Nous aurons bien sûr des discussions un peu compliquées avec la nouvelle administration américaine : tout ne sera pas nécessairement plus simple, même si les relations transatlantiques seront probablement plus courtoises.

L'année dernière, les propos du Président de la République sur l'OTAN, qui visaient à réveiller nos partenaires et à susciter une prise de conscience sur ce qui se passait, notamment sur l'attitude de la Turquie, ont été compris par certains comme une volonté de quitter l'OTAN ou de lui dénier toute utilité. Là encore, il faut rappeler que ces propos avaient avant tout pour objet de créer un électrochoc pour que tout le monde se mette autour de la table.

On observe une évolution très nette sur ces questions en Allemagne, une volonté d'avancer, mais dans un cadre qui reste contraint à cause d'une armée qui dépend du Bundestag et qui ne peut pas s'engager sur des théâtres d'opérations extérieurs. Il n'en demeure pas moins que l'Allemagne est très présente à nos côtés en Afrique, qu'elle l'est de plus en plus, et qu'elle souhaite agir de manière plus concrète aux côtés de la France.

Sur ces sujets de très long terme, qui impliquent des investissements importants, il ne doit y avoir aucun doute : les Allemands se sont engagés sur ces projets et les mèneront à leur terme.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Nous n'avons pas encore évoqué la question de la crise sanitaire. La situation continue d'évoluer, et on voit bien aujourd'hui que le virus s'attaque davantage aux pays de l'Est qu'à ceux de l'ouest de l'Europe. Il serait également intéressant d'aborder le sujet de la vaccination, qui se met en place en Europe.

**Mme Anne-Marie Descôtes.** – L'Allemagne avait le sentiment – sûrement fondé – qu'elle avait bien réussi, mieux que d'autres pays, notamment européens, à surmonter la première vague de l'épidémie avec, de surcroît, des mesures moins contraignantes que celles qui ont été imposées par exemple en France. Ces bons résultats ont donné une très forte prime à l'exécutif, auquel on a reconnu le mérite d'avoir bien géré la crise.

Le fédéralisme a probablement contribué à ce succès, même s'il reste difficile de bien analyser les déterminants de cette crise. Nous manquons de recul pour comprendre quels ont été les points forts de l'Allemagne ou, au contraire, les succès dus au hasard. D'éminents scientifiques, ici en Allemagne, considèrent que le pays a bénéficié d'une part de chance, notamment lors de la première vague, par rapport à la France.

En revanche, depuis fin novembre, on observe une très forte augmentation du nombre de malades de la covid-19. Aujourd'hui, la situation inspire une très forte inquiétude, parfois même de la panique. Le sentiment que l'on n'a plus du tout la maîtrise des choses se généralise.

Si l'organisation fédérale de l'Allemagne était perçue comme une force durant tout le premier semestre, on se demande aujourd'hui si elle ne serait pas plutôt une faiblesse. On sait que la chancelière a toujours été favorable à des mesures plus strictes, précisément

parce qu'elle craignait l'arrivée d'une deuxième vague. Durant les mois d'octobre et de novembre, Mme Merkel a été confrontée à la résistance des ministres-présidents des *Länder* qui sont compétents pour la mise en œuvre et responsables des décisions. Si la chancelière coordonne les réunions en sa qualité de *primus inter pares*, elle ne peut pas imposer sa volonté, et ce, quand bien même le gouvernement allemand a voté une loi lui permettant d'agir sans passer constamment par le Parlement.

Mme Merkel s'est agacée à plusieurs reprises ces derniers mois devant les attermoissements d'un certain nombre de *Länder* face à la gravité de la situation. Aujourd'hui, la situation n'est pas maîtrisée : la chancelière y voit la preuve que l'on a tardé à agir et que les ministres-présidents ont été trop sensibles aux réticences de l'opinion publique et des milieux économiques.

Depuis hier, un confinement très strict a été mis en place : la plupart des magasins sont désormais fermés et la population a été invitée à la prudence jusqu'à la fin du confinement, à savoir le 11 janvier prochain. Une nouvelle réunion entre Mme Merkel et les ministres-présidents est prévue le 5 janvier pour faire le point et décider d'une éventuelle prolongation des dispositions.

Les Allemands craignent que leur système de santé soit incapable d'absorber les difficultés actuelles, ce qui peut paraître étonnant. En effet, on vantait jusqu'à présent le modèle allemand, qui se caractérise par un grand nombre de lits et d'équipements. En réalité, le système de santé est confronté à un manque de personnels soignants pour s'occuper des patients atteints de la covid-19, si l'on ne veut pas qu'une telle prise en charge se fasse au détriment de malades atteints d'autres pathologies. Cela poserait en effet un problème particulièrement complexe pour une population relativement vieillissante.

Les enjeux autour de la vaccination sont aujourd'hui très présents dans le débat. On s'interroge notamment sur la meilleure manière d'organiser et de réussir cette campagne. Les Allemands sont en général assez doués pour tout ce qui concerne l'organisation logistique, mais certaines inquiétudes sont apparues. Comme pour la campagne de tests, l'armée devrait être très largement mise à contribution.

Tout le monde attend avec impatience l'arrivée des premiers vaccins, et ce d'autant plus que l'un des vaccins a été réalisé par les entreprises Pfizer et BioNTech. Or cette dernière est de Mayence. Aujourd'hui, une partie des vaccins sont donc produits en Allemagne ; le fait de voir qu'ils sont déjà utilisés dans certains pays où ils ont obtenu une autorisation de mise sur le marché, notamment en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, mais pas encore en Europe, notamment pas en Allemagne, suscite aujourd'hui un certain nombre de questionnements dans la population allemande.

L'Allemagne aura à cœur de faire vacciner très vite, et nous devons faire en sorte que ces vaccinations soient bien coordonnées. Soyez sûrs que les Allemands sont très mobilisés sur ces sujets.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci beaucoup, madame l'ambassadrice, de nous avoir accordé du temps et d'avoir répondu précisément à toutes nos questions.

J'espère que nous aurons le plaisir d'échanger de nouveau après la crise que nous traversons actuellement, en espérant que celle-ci passe le plus vite possible.

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

## Désignations

**M. Jean-François Rapin, président.** – Mes chers collègues, je vous retiens quelques minutes car nous devons procéder à quelques nominations, à la suite des modifications intervenues dans la composition de notre commission.

D'une part, le groupe socialiste nous a informés que Yannick Vaugrenard quittait notre commission : Florence Blatrix-Contat, qui vient d'être élue sénatrice de l'Ain, lui succède. En conséquence, avec l'accord du groupe socialiste, je vous propose que : Gisèle Jourda succède à Yannick Vaugrenard sur la Russie, sujet qu'elle suivrait en binôme avec Pascal Allizard ; Gilbert-Luc Devinaz succède à Gisèle Jourda sur les transports, toujours aux côtés de Pascale Gruny, Dominique de Legge et Pierre Médevielle ; Florence Blatrix-Contat succède à Gilbert-Luc Devinaz sur la stratégie numérique et la concurrence dans le numérique, en binôme toujours avec Catherine Morin-Desailly, et à Laurence Harribey sur l'accord d'association UE/Suisse, en binôme toujours avec Cyril Pellevat.

D'autre part, à la suite du départ du Président Jean Bizet du Sénat, nous accueillons Christine Lavarde dans notre commission. Elle a accepté de lui succéder sur les dossiers suivants : le suivi des négociations commerciales, aux côtés toujours de Pascal Allizard, Catherine Fournier, Didier Marie et Pierre Médevielle pour notre commission, les autres membres du groupe de suivi étant nommés par les commissions des affaires économiques et des affaires étrangères ; la stratégie industrielle/politique européenne de concurrence, aux côtés toujours de Catherine Fournier et Didier Marie ; la gouvernance d'entreprise durable et le devoir de vigilance, aux côtés toujours de Didier Marie et Jacques Fernique ; l'Arctique, en binôme avec André Gattolin.

Par ailleurs, nous nous sommes accordés avec les commissions des affaires étrangères et des affaires économiques pour créer ensemble un groupe de travail sur l'espace qui comptera neuf membres, désignés à la proportionnelle des groupes. Pour notre commission, seraient naturellement nommés les deux rapporteurs sur l'espace que nous avons déjà désignés, à savoir André Gattolin et moi-même ; je vous propose de désigner Christine Lavarde comme troisième membre de ce groupe espace au titre de notre commission. Il reviendra aux deux autres commissions concernées de nommer chacune trois membres.

Je propose aussi de nommer deux rapporteurs sur le sujet propriété industrielle/brevet unitaire qui pourrait ressurgir dans l'actualité : Richard Yung, qui en est un spécialiste de longue date, et Christine Lavarde.

Enfin, dans le groupe PAC, je propose que Louis-Jean de Nicolaÿ succède à Jean Bizet et que, dans le groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique, Pierre Cuypers succède à Jean Bizet.

*Il en est ainsi décidé.*

**EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION  
DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**



La commission des affaires européennes du Sénat a examiné, entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 2020, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants. Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat ([www.senat.fr/basile/recherchePAC.do](http://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do)) :

- **Agriculture et pêche**

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures de gestion, de conservation et de contrôle applicables dans la zone de la convention de la Commission interaméricaine du thon tropical et modifiant le règlement (CE) n° 520/2007 du Conseil**

COM(2020) 308 final - Texte E14933

**Proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits de la pêche pour la période 2021-2023**

COM(2020) 322 final - Texte E14935

**Proposition de règlement du conseil établissant, pour 2021, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables en mer Méditerranée et en mer Noire**

COM(2020) 377 final - Texte E15007

**Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2021, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques applicables dans la mer Baltique et modifiant le règlement (UE) 2020/123 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche dans d'autres eaux**

COM(2020) 436 final – Texte E15025

**Proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour l'importation de certains produits de la pêche aux îles Canaries de 2021 à 2027**

COM(2020) 437 final – Texte E15026

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors des réunions des parties à l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central**

COM(2020) 438 final – Texte E15027

**Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/848 relatif à la production biologique en ce qui concerne sa date d'application et certaines autres dates visées dans ledit règlement**

COM(2020) 483 final - Texte E15091

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil des membres du Conseil oléicole international (COI), en ce qui concerne l'adhésion de la République d'Ouzbékistan à l'accord international de 2015 sur l'huile d'olive et les olives de table**

COM(2020) 495 final - Texte E15144

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV)**

COM(2020) 570 final - Texte E15150

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement des Îles Cook concernant la prorogation du protocole de mise en oeuvre de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le gouvernement des Îles Cook**

COM(2020) 589 final – Texte E15162

**Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie relatif à la prorogation du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie, expirant le 15 novembre 2020**

COM(2020) 587 final – Texte E15165

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie relatif à la prorogation du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie, expirant le 15 novembre 2020**

COM(2020) 588 final – Texte E15166

**Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations au nom de l'Union européenne en vue de la conclusion d'un protocole à l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable avec le gouvernement de la République du Liberia**

COM(2020) 582 final - Texte E15190

**Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations au nom de l'Union européenne en vue de la conclusion de l'accord de pêche avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Royaume de Norvège**

COM(2020) 637 final - Texte E15198

**Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2021 et 2022, les possibilités de pêche ouvertes aux navires de pêche de l'Union pour certains stocks de poissons d'eau profonde**

COM(2020) 666 final - Texte E15258

**Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2021, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union**

COM(2020) 668 final - Texte E15260

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de documentation des captures de thon rouge (*Thunnus thynnus*) et abrogeant le règlement (UE) n° 640/2010 du Conseil**

COM (2020) 670 final – Texte E15269

**Règlement de la commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de fluxapyroxad, d'hymexazol, de métamitron, de penflufène et de spirotétramate présents dans ou sur certains produits**

13169/20 – Texte E15326

**Règlement de la Commission modifiant les annexes II et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'aclonifène, de boscalid, de lait de vache, d'étofenprox, de pyrophosphate ferrique, de L-cystéine, de lambda-cyhalothrine,**

**d'hydrazide maléique, de méfentrifluconazole, de 5-nitroguaiacolate de sodium, d'o-nitrophénolate de sodium, de p-nitrophénolate de sodium et de triclopyr présents dans ou sur certains produits**

D068961/04 – Texte E15336

**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 de tétrachlorure de carbone, de chlorothalonil, de chlorprophame, de diméthoate, d'éthoprophos, de fénamidone, de méthiocarbe, d'ométhoate, de propiconazole et de pymétrozine présents dans ou sur certains produits**

D068967/04 – Texte E15337

**Règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'azinphos-méthyl, de bentazone, de diméthomorphe, de fludioxonil, de flufénoxuron, d'oxadiazon, de phosalone, de pyraclostrobine, de la substance « répulsifs : tallol » et de téflubenzuron, présents dans ou sur certains produits**

D067461/05 – Texte E15035

**Règlement de la Commission modifiant les annexes II, III, IV 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'azinphos-méthyl, de bentazone, de diméthomorphe, de fludioxonil, de flufénoxuron, d'oxadiazon, de phosalone, de pyraclostrobine, de la substance « répulsifs: tallol » et de téflubenzuron, présents dans ou sur certains produits**

D066042/04 – Texte E15095

- **Budget communautaire**

**Proposition de décision du Conseil concernant l'engagement des fonds provenant des remboursements au titre de la facilité d'investissement ACP sur des opérations effectuées dans le cadre des 9<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> Fonds européens de développement, des reliquats du 10<sup>e</sup> FED ou des FED antérieurs, et des fonds désengagés de projets au titre du 10<sup>e</sup> FED ou des FED antérieurs**

COM(2020) 484 final - Texte E15067

- **Culture**

**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 445/2014/UE instituant une action de l'Union en faveur des capitales européennes de la culture pour les années 2020 à 2033**

COM(2020) 384 final – Texte E15008

- **Énergie, climat, transports**

**Décision de la Commission du 22/6/2020 relative au retrait du règlement délégué C (2020) 710 final du 13 février 2020 modifiant le règlement (UE) n° 139/2014 en ce qui concerne la sécurité des pistes et les données aéronautiques**

C(2020) 4034 final – Texte E14919

**Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant l'Allemagne à appliquer un taux réduit de taxation à l'électricité directement fournie aux navires se trouvant à quai dans un port conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE**

COM(2020) 435 final – Texte E15034

**Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la Suède à appliquer un taux réduit de taxation à l'électricité directement fournie aux navires se trouvant à quai dans un port conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE**

COM(2020) 497 final – Texte E15145

**Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la France à appliquer un taux réduit de taxation à l'électricité directement fournie aux navires se trouvant à quai dans un port conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE**

COM(2020) 498 final – Texte E15146

**Propositions de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un protocole à l'accord relatif au transport international occasionnel de voyageurs par autocar ou par autobus (accord Interbus) en ce qui concerne le transport international régulier et régulier spécial de voyageurs par autocar ou par autobus**

COM(2020) 566 final – Texte E15148

**Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole à l'accord relatif au transport international occasionnel de voyageurs par autocar ou par autobus (accord Interbus) en ce qui concerne le transport international régulier et régulier spécial de voyageurs par autocar ou par autobus**

COM(2020) 567 final – Texte E15149

**Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2003/76/CE du Conseil fixant les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du protocole, annexé au traité instituant la Communauté européenne, relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité CECA et au Fonds de recherche du charbon et de l'acier**

COM(2020) 319 final – Texte E 14940

**Proposition de Décision du Conseil modifiant la décision 2008/376/CE relative à l'adoption du programme de recherche du Fonds de recherche du charbon et de l'acier et aux lignes directrices techniques pluriannuelles pour ce programme**

COM(2020) 320 final – Texte E 14941

**Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2003/77/CE fixant les lignes directrices financières pluriannuelles pour la gestion des avoirs de la CECA en liquidation et, après clôture de la liquidation, des avoirs du Fonds de recherche du charbon et de l'acier**

COM(2020) 321 final – Texte E 14945

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale en ce qui concerne la notification de différences ayant trait aux annexes 1, 3, 4, 6 (parties I, II et III), 10 (volumes I et II), 11, 14 (volumes I et II), 15 et 16 (volumes I, II et III) à la convention relative à l'aviation civile internationale et au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile en ce qui concerne l'adoption des amendements 46 et 39 à l'annexe 6 (parties I et II) à cette convention relatifs au report de la future exigence en matière d'enregistreurs de conversation du poste de pilotage (CVR) de vingt-cinq heures afin d'éviter des conséquences involontaires dues à la COVID-19**

COM(2020) 649 final – Texte E15231

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1139 en ce qui concerne la capacité de l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité**

**aérienne à remplir la fonction d'organe d'évaluation des performances du ciel unique européen**

COM(2020) 577 final – Texte E15247

**Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en oeuvre du ciel unique européen**

COM(2020) 579 final – Texte E15248

**Recommandation de décision du Conseil adressant des directives à la Commission pour la négociation du renouvellement de l'accord entre la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et l'Organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne (KEDO)**

COM(2020) 753 final – Texte E15344

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité de direction régional de la Communauté des transports en ce qui concerne l'adoption du budget de la Communauté des transports pour 2021**

COM(2020) 759 final – Texte E15345

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de la sécurité et de la connectivité du transport ferroviaire en ce qui concerne l'infrastructure transfrontalière reliant l'Union et le Royaume-Uni par la liaison fixe transmanche**

COM(2020) 782 final – Texte E15364

**Sécurité de la liaison fixe transmanche**

COM (2020) 622 final et COM (2020) 623 final - Textes E14970 et E14971

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (codification)**

COM(2020) 739 – Texte E15328

- **Environnement**

**Proposition de décision du conseil concernant la présentation, au nom de l'Union européenne, de propositions d'amendement de**

**l'annexe IV de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination en vue de la 15<sup>e</sup> réunion de la conférence des parties, et la position de l'Union européenne sur les propositions d'amendement de l'annexe IV et d'autres annexes présentées par d'autres parties**

COM(2020) 362 final – Texte E15005

**Proposition de décision du Conseil approuvant des amendements de l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (accord de Bonn) relatifs à l'extension des champs d'application matériel et géographique dudit accord**

COM(2020) 434 final – Texte E15024

**Règlement de la Commission modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne le plomb dans la grenaille de chasse utilisée à l'intérieur ou autour de zones humides**

D00664660/06 – Texte E15068

**Proposition de décision du Conseil modifiant la décision (UE) 2020/721 du Conseil du 19 mai 2020 afin d'y inclure la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation maritime internationale lors de la 75<sup>e</sup> session du comité de la protection du milieu marin et de la 102<sup>e</sup> session du comité de la sécurité maritime en ce qui concerne l'approbation d'une circulaire MSC-MEPC.5 relative à un modèle d'accord pour l'habilitation des organismes agréés agissant au nom de l'administration**

COM(2020) 586 final – Texte E15161

- **Institutions européennes**

**Décision du Conseil portant nouvelle prorogation de la dérogation temporaire au règlement intérieur du Conseil prévue par la décision (UE) 2020/430 et prorogée par les décisions (UE) 2020/556, (UE) 2020/702 et (UE) 2020/970 eu égard aux difficultés de déplacement causées dans l'Union par la pandémie de COVID-19**

9962/20 – Texte E 15032

**Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un protocole modifiant l'accord relatif au transport international occasionnel de voyageurs par autocar ou par autobus (accord Interbus) en vue d'étendre la possibilité d'adhésion au Royaume du Maroc**

COM(2020) 770 final – Texte E15362

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte institué par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'UE et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, en ce qui concerne la date à partir de laquelle les dispositions du titre III de la deuxième partie de l'accord s'appliqueront aux ressortissants de l'Islande, de la Principauté de Liechtenstein, du Royaume de Norvège et de la Confédération suisse**

COM(2020) 780 final – Texte E15363

- **Justice et affaires intérieures**

**Décision d'exécution du Conseil concernant le lancement de l'échange automatisé de données pour ce qui est des données dactyloscopiques au Royaume-Uni**

9295/20 – Texte E15011

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures**

COM(2020) 189 final – Texte E15083

**Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2020 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour**

COM(2020) 411 final – Texte E15110

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile**

COM(2020) 613 final – Texte E15253

- **Marché intérieur, économie, finances et fiscalité**

**Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal**

COM(2020) 314 final – Texte E14995

**Proposition de décision du Conseil relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux Îles Canaries**

COM(2020) 355 final – Texte E15001

**Règlement de la Commission modifiant le 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 internationale d'information financière IFRS 4**

D068615/01 – Texte E15070

**Taux réduit pour le rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion**

COM(2020) 332 final - Texte E14979

**Modifications du cadre réglementaire des marchés de capitaux pour faire face à la pandémie de Covid-19**

COM(2020) 280 final – Texte E14991

COM(2020) 281 final – Texte E14992

COM(2020) 282 final – Texte E14993

COM(2020) 283 final – Texte E14994

**Indices de référence de taux de change**

COM(2020) 337 final – Texte E14996

**Entreprise commune pour le calcul à haute performance européen**

COM(2020) 569 final - Texte E15246

- **Politique de coopération**

**Proposition de décision du Conseil sur la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des ambassadeurs ACP-UE, en ce qui concerne la modification de la décision n° 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2020/2]**

COM(2020) 432 final – Texte E15023

**Proposition de Décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord modifiant l'accord de partenariat intérimaire entre la Communauté européenne, d'une part, et les États du Pacifique, d'autre part, en ce qui concerne l'adhésion de l'État indépendant du Samoa et des îles Salomon, ainsi que l'adhésion future d'autres États insulaires du Pacifique**

COM(2020) 576 final – Texte E15154

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'UE, au sein du conseil conjoint institué par l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, en ce qui concerne l'adaptation de certaines quantités de référence figurant à l'annexe IV de l'APE**

COM(2020) 633 final – Texte E15197

- **Politique commerciale**

**Position à prendre au nom de l'Union européenne sur la révision de la définition de la notion de « produits originaires » et des méthodes de coopération administrative dans le cadre de plusieurs accords bilatéraux ou régimes préférentiels**

COM(2020) 295 final – Texte E14921

COM(2020) 389 final – Texte E15036

COM(2020) 390 final – Texte E15037

COM(2020) 391 final – Texte E15038

COM(2020) 392 final – Texte E15039

COM(2020) 394 final – Texte E15040

COM(2020) 395 final – Texte E15041

COM(2020) 396 final – Texte E15042

COM(2020) 406 final – Texte E15043

COM(2020) 415 final – Texte E15044

COM(2020) 416 final – Texte E15045

COM(2020) 417 final – Texte E15046

COM(2020) 419 final – Texte E15047

COM(2020) 426 final – Texte E15048  
 COM(2020) 393 final – Texte E15084  
 COM(2020) 397 final – Texte E15085  
 COM(2020) 398 final – Texte E15086  
 COM(2020) 412 final – Texte E15087  
 COM(2020) 413 final – Texte E15088  
 COM(2020) 414 final – Texte E15089  
 COM(2020) 418 final – Texte E15090  
 COM(2020) 425 final – Texte E15111

**Propositions de décision du Conseil relative à la conclusion et à la signature de l'accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Honduras sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de produits du bois vers l'Union européenne**

COM(2020) 340 final et COM(2020) 341 final – Textes E14997 et E14998

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du comité « Commerce » institué en vertu de l'accord de partenariat intérimaire entre la Communauté européenne, d'une part, et les États du Pacifique, d'autre part, en ce qui concerne l'établissement du règlement intérieur du comité « Commerce » et du règlement intérieur des comités spéciaux**

COM(2020) 374 final – Texte E15013

**Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil d'association UE-Amérique centrale en ce qui concerne des modifications à l'appendice 2 et des notes explicatives relatives aux articles 15, 16, 19, 20 et 30 de l'annexe II de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part**

COM(2020) 429 final – Texte E15049

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'application des contingents tarifaires et des autres contingents à l'importation de l'Union**

COM(2020) 375 final – Texte E15006

- **Questions sociales et santé**

**Spécifications relatives au dioxyde de titane dans les additifs alimentaires**

D066794 - Texte E14922

**Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n°1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'utilisation de l'acide ascorbique (E 300) et de l'acide citrique (E 330) sur les légumes blancs destinés à une transformation ultérieure**

D067199/02 – Texte E14927

**Règlement de la Commission modifiant l'annexe III du règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux produits cosmétiques**

D067419/01 – Texte E14936

**Règlement de la Commission modifiant l'annexe VI du règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux produits cosmétiques**

D067533/01 – Texte E14937

**Règlement (UE) de la Commission modifiant l'annexe XVII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne les substances contenues dans les encres de tatouage et les maquillages permanents**

D066997/03 – Texte E14942

**Règlement de la Commission modifiant les annexes II et III du règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux produits cosmétiques**

D067529/01 – Texte E14943



**L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT**



## **Participation de la France au budget de l'Union européenne**

Le 19 novembre 2020, a eu lieu en séance publique un débat sur l'article 31 du projet de loi de finances pour 2021 et la participation de la France au budget de l'Union européenne.

### **Audition de M. Margaritis Schinas, vice-président de la Commission européenne, chargé des migrations et de la promotion du mode de vie européen**

Le 22 octobre 2020, le Bureau de la commission des affaires européennes a auditionné M. Margaritis SCHINAS, vice-président de la Commission européenne

### **Réunions de la COSAC**

M. Jean-François Rapin a participé à la réunion des présidents de la COSAC, organisée par la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne le 29 octobre 2020 par visioconférence, avec pour interlocuteurs Mme Vera Jourova, vice-présidente de la Commission européenne, en charge de valeurs et transparence, et M. Didier Reynders, commissaire européen à la Justice.

M. Jean-François Rapin a participé à la réunion des présidents de la COSAC, organisée par la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne le 23 novembre 2020 par visioconférence, avec pour interlocuteurs Mme Margrethe Vestager, vice-présidente exécutive de la Commission européenne en charge d'une Europe adaptée à l'ère du numérique.

MM. Jean-François Rapin, Claude Kern et Didier Marie ont participé à la réunion de la LXIV<sup>e</sup> COSAC organisée par la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne le 30 novembre et le 1<sup>er</sup> décembre 2020 par visioconférence.

### **Débats à la suite des réunions du Conseil européen**

Le 21 octobre 2020, un débat à la suite du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2020 a eu lieu en séance publique.

Le 15 décembre 2020, un débat à la suite du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020 a eu lieu en séance publique.

### **Rencontres diplomatiques et inter-parlementaires**

Le 1<sup>er</sup> octobre 2020, M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, se sont entretenus avec S.E. M. Stéphane Crouzat, ancien ambassadeur de France en Irlande.

Le 28 octobre 2020, le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec M. Nikola Dimitrov, Vice-Premier ministre de Macédoine du Nord, S.E. Mme Jadranka Chaushevska Dimov, Ambassadrice de la République de Macédoine du Nord en France, et leurs conseillers.

Le 8 décembre 2020, M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec S.E. M. George Karolyi, Ambassadeur de Hongrie en France. M. Claude Kern, président du groupe interparlementaire d'amitié France-Hongrie, participait également à cette entretien.

Le même jour, M. Rapin s'est entretenu avec S.E. Mme Anne-Marie Descôtes, Ambassadrice de France en Allemagne.

Le 9 décembre 2020, M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec S.E. Mme Tea Katukia Ambassadrice de Géorgie en France.

Le 9 décembre 2020, une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat de Pologne, composée de son président M. Bogdan Klich, et de deux vice-présidents, Mme Danuta Jazlowiecka et M. Marcin Bosacki, s'est entretenue avec M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, ainsi que MM. Jean-Yves Leconte et Didier Marie, membres de la commission des affaires européennes.

### **Entretien sur l'avenir de Strasbourg, siège du Parlement européen**

Le 21 octobre 2020, le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec Mme Fabienne Keller, députée européenne et Mme Anne Sander, Questeur du Parlement européen, au sujet de Strasbourg, siège du Parlement européen.