

N° 253

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la **rencontre** avec les **institutions européennes** (déplacement à Bruxelles des 15 et 16 janvier 2018),*

Par MM. Jean BIZET, Philippe BONNECARRÈRE, André GATTOLIN, Mmes Gisèle JOURDA, Fabienne KELLER et M. Pierre MÉDEVIELLE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, MM. Thierry Foucaud, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, M. Claude Haut, Mmes Christine Herzog, Sophie Joissains, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loïsier, MM. Franck Menonville, Jean-Marie Mizzon, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN REGAIN D'OPTIMISME MAIS DES DÉFIS MAJEURS À RELEVER	7
A. UN REGAIN D'OPTIMISME APRÈS LES CRISES.....	7
1. <i>Un changement d'atmosphère très perceptible</i>	7
2. <i>Une fenêtre d'opportunité pour la France</i>	8
B. 2018 SERA MARQUÉE PAR AU MOINS DEUX GRANDS DÉFIS.....	10
1. <i>Deux négociations difficiles sont inscrites à l'agenda de 2018</i>	10
2. <i>D'autres risques plus diffus pour l'Europe en 2018</i>	14
II. LE PLAN JUNCKER, L'AVENIR DE LA PAC ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE : TROIS ENJEUX MAJEURS À L'AGENDA EUROPÉEN	17
A. LE PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE : UNE AMBITION À CONSOLIDER.....	17
1. <i>Une réalisation majeure de la législature au service de l'économie européenne</i>	17
2. <i>Une ambition à consolider</i>	19
B. L'AVENIR DE LA PAC : UNE GRANDE POLITIQUE QUI DOIT RESTER UNE PRIORITÉ	20
1. <i>La communication de la Commission européenne sur une évolution de la PAC</i>	20
2. <i>Une réflexion spécifique au niveau national sur la chaîne de valeur : les États généraux de l'alimentation</i>	21
3. <i>Sur l'évolution de la PAC en préparation</i>	23
C. QUELLE POLITIQUE COMMERCIALE POUR L'EUROPE ?	24
1. <i>Une actualité particulièrement riche</i>	24
2. <i>La double exigence de transparence et d'équilibre dans les négociations commerciales</i>	25
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	33

AVANT-PROPOS

Les 15 et 16 janvier 2018, une délégation du Bureau de la commission des affaires européennes du Sénat s'est rendue à Bruxelles.

Outre le président de la commission M. Jean Bizet, cette délégation était composée de MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, et de Mme Fabienne Keller, vice-présidents, ainsi que de Mme Gisèle Jourda et de M. Pierre Médevielle, secrétaires de la commission. Cette mission s'inscrivait dans le cadre des relations continues que la commission des affaires européennes du Sénat entretient avec les institutions européennes. L'objet de ce nouveau déplacement était double.

D'une part, il s'agissait pour la délégation de faire un large tour d'horizon lui permettant d'apprécier, de Bruxelles, la situation de l'Union européenne au tout début de 2018, dernière année utile avant les élections au Parlement européen de juin 2019. Cette perspective générale a été abordée en particulier avec M. Jeppe Tranholm-Mikkelsen, secrétaire général du Conseil, ainsi qu'avec M. Karel Lannoo, directeur général du *think-tank* CEPS¹, et avec M. Philippe Léglise-Costa, nouvel ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne. L'appréciation du contexte et de l'atmosphère qui règne actuellement au sein des institutions européennes a été enrichie par des échanges plus informels avec plusieurs de nos compatriotes exerçant les plus hautes fonctions dans l'administration communautaire.

D'autre part, la délégation a aussi souhaité assurer, à Bruxelles, le suivi d'un certain nombre de grands dossiers sur lesquels le Sénat a pris position et au sujet desquels il entretient déjà un dialogue régulier avec les autorités européennes. Tel fut notamment le cas de la politique agricole commune (PAC) lors de l'entretien avec M. Phil Hogan, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural, ainsi que du plan d'investissement pour l'Europe (dit plan Juncker) abordé avec M. Jyrki Katainen, vice-président de la Commission européenne, en charge de l'emploi, de la croissance, de l'investissement et de la compétitivité. Enfin, compte tenu d'une actualité particulièrement riche en matière d'accords commerciaux internationaux, la délégation a pu avoir un échange approfondi avec Mme Cecilia Malmström, commissaire au commerce.

Le présent rapport reviendra successivement sur ces deux aspects de la mission.

¹ Centre européen d'études politiques.

I. UN REGAIN D'OPTIMISME MAIS DES DÉFIS MAJEURS À RELEVER

Le regain de confiance des décideurs européens est sensible et s'accompagne d'une façon générale d'une évolution favorable de la place de la France (A). La vigilance est toutefois de mise au vu des échéances cruciales et des défis qui attendent l'Europe dans les mois qui viennent (B).

A. UN REGAIN D'OPTIMISME APRÈS LES CRISES

1. Un changement d'atmosphère très perceptible

Le sentiment dominant, voire unanime, au cœur des institutions communautaires est aujourd'hui celui d'un regain d'optimisme qui contraste avec la décennie écoulée et même avec la situation qui prévalait il y a encore un an.

À l'échelle de la décennie, le retour d'une certaine croissance économique et d'un rétablissement global des comptes publics en Europe semble indiquer que l'Union a pour l'essentiel tourné la page de la crise financière de 2008. À ceci s'ajoute le satisfecit d'être parvenu à surmonter une accumulation sans précédent d'autres crises : crises des dettes souveraines, de la zone euro et de la Grèce, conflit ukrainien, crise migratoire et première phase de négociations sur le Brexit.

Non seulement l'Union aurait apporté la preuve de sa capacité à affronter les épreuves au-delà de ce que nombre d'Européens auraient pu imaginer mais, en outre, les difficultés rencontrées auraient modifié le regard des citoyens qui attendraient désormais *plus d'Europe*.

Cette demande serait notamment perceptible dans des domaines traditionnellement régaliens, liés à l'immigration, à la sécurité intérieure et à la défense. Ces deux derniers points ne seraient pas sans lien, outre les crises déjà évoquées, avec la vague d'attentats qui a touché le Continent en 2015-2016 et avec la nouvelle donne américaine suite à l'élection de Donald Trump à la Présidence des États-Unis.

Par rapport à il y a tout juste un an, le contraste dans l'atmosphère bruxelloise est lui aussi saisissant. En janvier 2017, quelques mois après le référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et quelques semaines après l'élection présidentielle américaine, nombre de dirigeants et d'observateurs s'inquiétaient de voir l'onde de choc populiste se propager sur le Continent en atteignant même deux pays fondateurs soumis à des élections majeures : les Pays-Bas puis la France, avec des risques évidents pour la poursuite de la construction européenne. Non seulement tel ne fut pas le cas, mais force est de constater que, telles qu'elles ont été ressenties par nos interlocuteurs bruxellois, les élections françaises du

printemps 2017 ont clairement contribué au regain de confiance observé. Au-delà, la période actuelle peut même s'analyser comme particulièrement favorable pour notre pays au sein des 28.

2. Une fenêtre d'opportunité pour la France

La place de la France semble aujourd'hui confortée par un certain nombre d'éléments d'ordre à la fois conjoncturel et plus structurel.

La conjoncture actuelle est marquée :

- d'une part, le retour en France d'un discours très pro-européen au plus haut niveau. Certains de nos interlocuteurs ont même été frappés par la formulation de propositions articulées d'emblée des actions au niveau national et au niveau européen ;

- d'autre part, le grand intérêt manifesté par la Commission européenne aux initiatives et aux propositions françaises s'explique sans doute en partie par la volonté d'éviter que cette dernière année pleine de la législature ne se traduise pas par une forme d'assoupissement de la dynamique européenne.

Il est d'ailleurs possible de noter la similitude de tonalité entre deux discours prononcés à quelques jours d'intervalle : le discours de la Sorbonne du Président Macron¹, d'une part et celui sur l'état de l'Union prononcé par Jean-Claude Juncker², d'autre part, le caractère particulièrement volontariste de ce dernier ayant pu surprendre.

- enfin, un autre élément conjoncturel favorise un *leadership* français en Europe. Il s'agit de la situation politique en Allemagne. En effet, alors que la campagne électorale occupait déjà largement les responsables politiques allemands à partir de l'été 2017, le pays ne devrait probablement pas disposer d'un nouveau gouvernement avant le mois d'avril prochain.

D'un point de vue plus structurel, la position française au sein de l'Union pourrait aussi être servie par la nouvelle donne globale avec laquelle l'Europe doit désormais composer. Les évolutions géopolitiques et économiques autour de l'Union européenne privent nombre de nos partenaires de leurs repères traditionnels, alors qu'elles accèdent au contraire la vision française globalement encore inspirée par le général de Gaulle.

Ainsi, les fortes incertitudes sur l'engagement américain en faveur de la sécurité européenne suscitées par l'élection de Donald Trump nourrissent de très grandes inquiétudes chez les États membres (à l'est du Continent) considérant l'appartenance à l'Union européenne et à l'Otan

¹ Discours en faveur d'un « Initiative pour l'Europe » prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017.

² Prononcé devant le Parlement européen à Strasbourg le 19 septembre 2017

comme des éléments indissociables. La tradition française de recherche d'une autonomie stratégique vis-à-vis du partenaire américain ainsi que ses capacités militaires propres, notamment nucléaires¹, confèrent à notre pays un rôle plus que jamais central dans la construction de l'Europe de la défense.

De même, là où la conception française de l'Union serait plutôt confortée par la perspective d'une Europe sans le Royaume-Uni, le Brexit constitue pour nombre de nos partenaires un véritable changement de paradigme qui affecte leur capacité à penser l'Europe de demain. Ceci vaut aussi bien pour des États (notamment scandinaves) qui avaient rejoint l'Europe parce que le Royaume-Uni y était entré, mais aussi pour l'Allemagne qui, dès 1954, s'était fortement engagée pour une adhésion britannique. Cette dernière était en effet traditionnellement considérée outre-Rhin comme substantielle au projet européen. Le trouble est encore plus grand chez les États membres d'Europe centrale et orientale qui voyaient le Royaume-Uni comme la garantie, pour l'Union du maintien d'un lien fort avec les États-Unis.

Enfin, il semblerait que, dans le domaine économique, en particulier s'agissant du commerce international, le paradigme d'un libre-échange inconditionnel cède le pas au profit d'une conception plus soucieuse d'équilibre et de la défense de nos intérêts stratégiques.

Pour l'ensemble de ces raisons, **notre pays apparaît donc, en ce début 2018, comme l'un des éléments et comme l'un des bénéficiaires potentiels du nouveau contexte européen.** Les échanges que nous avons eus à Bruxelles nous ont toutefois rappelé que pour profiter pleinement de ce capital, notre pays devrait être désormais en capacité de fédérer autour de propositions réalistes, en particulier au Conseil européen où une solution n'est acceptée que si elle recueille un large consensus.

Pour ce faire, une coopération étroite avec l'Allemagne continuera de demeurer indispensable. À propos du couple franco-allemand, un certain nombre de nos interlocuteurs ont tenu toutefois à nous rappeler que celui-ci ne devait pas non plus devenir trop exclusif, au point de nous priver d'une relation directe avec des « *petits pays* ». Enfin et en tout état de cause, il est très probable que les dirigeants allemands continuent à juger la crédibilité du partenaire français à l'aune de sa capacité à tenir ses engagements notamment budgétaires et mener à bien des réformes structurelles.

Ce point de situation *a priori* très positif, ne doit cependant pas masquer ni l'enjeu ni les risques de l'année qui s'engage.

¹ Qui plus est au moment où le Royaume-Uni s'apprête à quitter l'Union.

B. 2018 SERA MARQUÉE PAR AU MOINS DEUX GRANDS DÉFIS

1. Deux négociations difficiles sont inscrites à l'agenda de 2018

Les mois qui viennent seront marqués, à la fois, par l'entrée dans la phase 2 des négociations sur le Brexit et par la définition du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2020-2026.

a) Le défi de l'unité des 27 pour la suite des négociations sur le Brexit

L'accord obtenu le 8 décembre dernier marquant la fin de la première phase de négociations sur le Brexit peut être considéré comme un réel succès pour l'Union. Ce résultat a été obtenu, d'une part, grâce à l'excellent travail du négociateur européen M. Michel Barnier, mais aussi à la préservation de l'unité des 27.

Cette unité pourrait cependant être éprouvée en 2018 dans la mesure où la phase 2 des négociations ne portera plus seulement sur des principes mais aussi sur les aspects les plus concrets de la relation entre Londres et l'Union européenne. Or, les États membres peuvent avoir, vis-à-vis des Britanniques, des intérêts économiques, commerciaux, politiques, ou sectoriels très différents, voire divergents. Ce risque, maintes fois évoqué par nos interlocuteurs bruxellois, est sans doute amplifié par le fait que les négociations à venir s'apparentent à un parcours d'obstacles.

LE PARCOURS D'OBSTACLES DES NÉGOCIATIONS À VENIR SUR LE BREXIT

Ce ne sont en fait **pas moins de trois négociations parallèles** que l'Union européenne s'appête à engager avec le Royaume-Uni.

La première négociation porte sur l'accord de retrait.

Cet accord doit être adopté à l'automne 2018. Il convient de noter que, pour la préparation de ce document, la pression des différents intérêts (notamment sectoriels) existant au sein des 27 se fait déjà sentir, dans la mesure où l'accord de retrait aura notamment pour objet de statuer sur le devenir des contrats en cours dans tous les domaines.

La deuxième négociation portera sur la période transitoire.

Le Conseil Affaires générales de fin janvier 2018 devrait adopter le mandat de négociations relatif à la période transitoire au cours de laquelle le Royaume-Uni continuera à appliquer l'ensemble de l'acquis communautaire (y compris la soumission aux décisions de la Cour de justice et la libre circulation des personnes) sans participer pour autant aux décisions européennes.

Cette négociation parallèle à celle de l'accord de retrait pourrait être fragilisée par un éventuel refus par le Parlement britannique des conditions fixées pour cette

forme de « vassalisation », qui est dans son contraire à l'esprit du Brexit¹. Même temporaire² et bien qu'acceptée lors de l'accord du 8 décembre par Theresa May, cette période transitoire ne devrait donc pas manquer de tendre les négociations avec les responsables britanniques.

L'Union européenne doit enfin négocier la nature de ses relations futures avec le Royaume-Uni.

C'est en mars de cette année que le Conseil devrait adopter le mandat de négociations quant à ces futures relations. D'une façon générale, il faut souhaiter que l'Union européenne puisse maintenir son unité pour imposer au Royaume-Uni le principe d'un équilibre entre ses droits et ses devoirs. Or, la stratégie de négociation des Britanniques devrait probablement consister à obtenir des exceptions et des spécificités pour les différents domaines d'activités, en jouant pour y parvenir sur les divergences d'intérêts entre les États membres.

Dans son contenu, cet accord devra notamment parvenir à :

- décider de la nature du lien commercial entre les deux parties (ce sera probablement la partie centrale de l'accord) ;
- assurer la continuité d'un certain nombre de politiques et d'activités pour lesquelles les interdépendances sont très fortes (transport aérien, pêche, énergie nucléaire, sécurité, etc.) ;
- assurer le respect par le Royaume-Uni d'une forme de loyauté concurrentielle vis-à-vis de l'Union³ ;
- définir l'architecture d'ensemble de la nouvelle relation, et notamment sa gouvernance (mise en place d'institutions, de mécanismes de règlements des différents...)
- et enfin régler le problème de la frontière irlandaise.

De notre mission à Bruxelles, nous retenons quatre éléments principaux sur ces sujets :

- tout d'abord, tous les responsables et observateurs rencontrés estiment que le Brexit aura bien lieu ;

- en revanche, **la probabilité est loin d'être nulle que le retrait du Royaume-Uni se fasse en fait sans accord⁴ sur les relations futures.** L'estimation de ce risque à 25 % semble réaliste et la Commission européenne travaille aujourd'hui effectivement à la rédaction des textes qui devraient s'appliquer en ce cas ;

¹ Motivé par une volonté de reprise de l'entière de la souveraineté nationale vis-à-vis de Bruxelles.

² Cette période ne devrait pas durer au-delà du 31 décembre 2020.

³ Aussi appelée le "level playing field".

⁴ C'est l'option du no deal.

- c'est la question irlandaise qui, par son caractère aujourd'hui difficilement soluble, pourrait être la cause de ce *no-deal*¹. Nos échanges sur ce sujet nous ont rappelé, si besoin était, la force de la charge politique et émotionnelle de la question irlandaise ;

- et enfin, la complexité et l'imprévisibilité des négociations sur le Brexit tiennent à la conduite des trois négociations en parallèle, et à leurs interdépendances, ce qui multiplie les risques de divergences entre les 27 sur tel ou tel aspect.

Dans le cas où les négociations aboutiraient, l'un de nos interlocuteurs nous a toutefois rappelé que, compte tenu des délais extrêmement contraints, l'accord sur les relations futures se rapprochera probablement des modèles existants².

b) L'équation très tendue du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2020-2026

L'année 2018 s'annonce aussi comme celle de la négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. S'il est dans la nature de ces négociations d'être particulièrement laborieuses, rappelons toutefois que celle du CFP 2014-2020 avait atteint un niveau de tension sans précédent, un accord ayant pu être arraché *in extremis* grâce à l'habileté³ d'Herman Van Rompuy, alors président du Conseil européen. S'agissant du CFP 2020-2026, il ressort de nos entretiens que la situation est aujourd'hui assez ambivalente.

D'un côté, l'équation du nouveau CFP semble être d'une difficulté absolument inédite dans la mesure où le budget européen est confronté à **un besoin de financement supplémentaire qui pourrait être compris entre 20 et 24 milliards d'euros par an**. Cette situation s'explique par la conjonction de deux besoins d'importance équivalente : à savoir, la compensation de la perte de la contribution britannique à l'Union européenne⁴ et le financement de nouvelles priorités de l'Union⁵ (en particulier en matière de migrations, de sécurité et de défense⁶).

La conjoncture politique pourrait aussi compliquer doublement les négociations. Tout d'abord, la situation allemande conduit le Conseil européen à n'engager les discussions sur le CFP qu'à compter du mois

¹ La proposition britannique d'un « alignement réglementaire » de l'Irlande du Nord et donc de l'ensemble du Royaume-Uni lui permettant un accès au marché intérieur paraît en effet à la fois flou, peu réaliste et inacceptable dans son principe.

² À savoir un accord de type UE-Norvège, UE-Suisse ou UE-Canada sous la forme d'un accord d'un « CETA+/- » selon la formule de Michel Barnier.

³ C'est bien le moins que l'on puisse dire.

⁴ 10 à 12 milliards d'euros.

⁵ Elles aussi évaluées entre 10 à 12 milliards d'euros.

⁶ À ce stade d'autres priorités sont aussi mises en avant, telles que l'innovation (notamment suite à la proposition d'une agence « des innovations de rupture » faite lors du discours de la Sorbonne).

d'avril 2018 alors que celles-ci auraient dû en principe débiter en janvier. Cette période réduite ne sera sans doute pas de nature à simplifier la progression vers un compromis. Ensuite, la perspective des élections européennes de juin 2019 pourrait faire du budget européen un enjeu de la campagne. C'est pour cette raison que la Commission européenne souhaite vivement qu'un accord aboutisse avant le printemps 2019, ce qui tend encore davantage le calendrier des négociations.

En revanche, et d'un autre côté, la préparation du CFP 2020-2026 s'accompagne d'un certain nombre de signes encourageants, si on la compare aux négociations précédentes. Ainsi, le projet d'accord de coalition discuté à ce jour en Allemagne envisage-t-il explicitement une augmentation de la contribution allemande au budget de l'Union, ce qui est inédit comme position d'entrée dans la négociation. De même, le Président Macron a indiqué qu'il n'était pas fermé *a priori* à des discussions sur l'amélioration de l'efficacité et éventuellement sur le coût de la politique agricole commune. Sur ce dernier point notre délégation a toutefois rappelé à ses interlocuteurs avec force la position officielle de notre pays **d'opposition à un cofinancement des paiements directs**.

Au final, entre équation impossible et signes d'ouverture, nous retenons plusieurs éléments de notre mission à Bruxelles :

- le compromis sur CFP 2020-2026, sera probablement le résultat d'un effort sur trois paramètres : une augmentation du budget de l'Union qui représenterait entre 1,1 et 1,2 % du PNB européen¹, une augmentation de la contribution des États membres et des économies réalisées sur les politiques actuelles ;

- en revanche, le dégagement de nouvelles ressources propres ne semble aujourd'hui pas mûr pour constituer une solution dès 2020 ;

- les arbitrages budgétaires seront effectués selon le critère de la « **valeur ajoutée européenne** » des différentes politiques, maître-mot qui s'est imposé en quelques mois ;

- l'évolution de la situation pourrait aussi déplacer quelque peu les lignes traditionnelles : les pays de l'est de l'Europe devraient être moins bénéficiaires des fonds structurels du fait du progrès réalisé par leurs économies, tandis que les pays contributeurs nets n'auront plus à supporter la charge du « rabais britannique »² ;

- enfin, dans cette modification des équilibres, la question a pu se poser de la position de la France vis-à-vis de la PAC dans la mesure où notre pays tend à devenir contributeur net (et non plus bénéficiaire) au regard de

¹ Selon la formule de l'un de nos interlocuteurs, le budget européen sera donc porté à « 1,1x % » toute l'interrogation portant sur la détermination de ce « x ».

² La situation est toutefois plus compliquée s'agissant des pays très contributeurs (Allemagne, Suède, Finlande, Pays-Bas, Autriche) qui pourraient subir les conséquences de la suppression de leur « rabais sur le rabais ».

cette politique. Les échanges que nous avons eus à Bruxelles nous ont cependant clairement rappelé que **la politique agricole commune demeure, et de très loin, celle sur laquelle le retour français est le plus favorable**, relativement aux autres domaines d'actions communautaires.

Le Brexit et le budget de l'Union constituent donc deux défis clairement identifiés susceptibles, chacun en ce qui le concerne, d'éprouver l'Union européenne en 2018. Ils ne sont néanmoins pas les seuls.

2. D'autres risques plus diffus pour l'Europe en 2018

a) Les risques de « réactions en chaîne » entre les grands dossiers européens

La conduite parallèle de plusieurs négociations au cours de l'année 2018 présente le risque de ce que M. Léglise-Costa n'a pas hésité à appeler une « *embolisation* » réciproque des différents dossiers, c'est-à-dire le blocage de certaines négociations du fait de difficultés rencontrées sur d'autres négociations, alors qu'elles sont techniquement sans rapport entre elles. Ce risque existe déjà entre les trois discussions relatives au Brexit ainsi qu'entre celles-ci et la négociation budgétaire. Mais un autre dossier pourrait l'aggraver, à savoir la réforme européenne du droit d'asile. La discussion de cette réforme débutera au Conseil européen de juin 2018, c'est-à-dire après les élections italiennes (en mars) et hongroises (en avril). L'objectif largement partagé est d'éviter que ne se reproduise une crise telle que celle de l'été 2016. À défaut d'une reconnaissance mutuelle des règles nationales d'octroi du droit d'asile¹, deux principes pourraient être retenus par le Conseil européen :

- d'une part, une exigence générale de solidarité, c'est-à-dire d'une participation (sous différentes formes décidées librement par l'État membre) à l'accueil des migrants notamment en période de crise migratoire ;

- et d'autre part, la mise en place de mécanismes pérennes et obligatoires de relocalisation des migrants dans les différents États membres en cas de nécessité. À ce stade, les pays d'Europe centrale et orientale confirment leur posture d'opposition à chacun de ces deux éléments. Le risque d'*embolisation* lié au dossier du droit d'asile réside notamment dans le fait qu'il entretient le clivage entre l'est et l'ouest de l'Europe, déjà potentiellement sensible dans la discussion sur le Brexit² et sur le CFP 2020-2025.³

¹ Plus modestement, l'Union tente aujourd'hui de promouvoir une certaine harmonisation, nécessairement progressive, des critères nationaux.

² Très attachés à l'Alliance atlantique, les pays de l'est de l'Europe ont jusqu'à maintenant affiché une certaine compréhension vis-à-vis du Royaume-Uni dans le débat sur son retrait et l'on sait que Londres est bien décidé à en jouer.

³ Au-delà de la question des migrations, la ligne de partage est-ouest recoupe aussi largement la distinction entre pays bénéficiaires et les pays contributeurs nets au budget européen.

Comme pour le dossier budgétaire, les échanges que nous avons eus à Bruxelles nous ont permis d'apprécier les facteurs de risques mais aussi d'opportunités qui pourraient exister dans la discussion sur le droit d'asile. Il n'est tout d'abord pas impossible que la position de certains pays de l'est de l'Europe évolue, à l'instar des pays baltes il y a quelques années¹. En outre, indépendamment des quotas de relocalisation obligatoires, des progrès pourraient au moins être recherchés sur la question de la solidarité.

Toutefois, sur ce dossier comme sur les autres, le spectre des élections européennes de juin 2019 pourrait aboutir à une polarisation des opinions publiques qui bloquerait toute avancée.

b) Le piège d'une autosatisfaction coupée de l'attente des peuples

Au-delà des dossiers particuliers inscrits à l'agenda de 2018, nous avons aussi perçu l'existence d'un autre risque, celui d'un assoupissement des institutions européennes.

Le contraste est en effet saisissant entre les débats qui animaient les institutions il y a encore un an et l'atmosphère d'aujourd'hui. Confrontées à une succession des crises, les institutions européennes avaient engagé en 2015 une large réflexion sur la refondation ou, tout le moins, la réforme du fonctionnement de l'Europe. Or, désormais, le regain d'optimisme des acteurs européens donne le sentiment que la nécessité de ces réformes ne serait plus de mise. À la Commission européenne comme au Conseil, l'option d'une réforme des traités s'est encore éloignée et on insiste surtout sur ce qu'il est possible de réaliser en maintenant le *statu quo* à la fois quant aux textes et quant aux rôles des différentes institutions. **Comme si l'ardente obligation de la refondation s'était éloignée avec les crises, chacun n'aspirant qu'au retour à ses habitudes.**

Cette idée a été clairement développée par M. Karel Lannoo directeur général du CEPS, mais elle n'a pas été contredite par ce que nous avons perçu de nos autres interlocuteurs.

Il nous semble toutefois que cette tendance au *statu quo ante* présente un risque réel dans la mesure où la satisfaction affichée par les décideurs européens ne correspond sans doute pas aux sentiments des peuples.

Dans le meilleur des cas, les crises ont créé des exigences nouvelles vis-à-vis des institutions européennes, ce qui les oblige sans doute à améliorer encore leur fonctionnement. Quant aux rejets de la construction européenne actuelle, force est de constater que le résultat des élections néerlandaises et françaises de 2017 n'y ont pas mis fin. Au-delà des interrogations sur le nouveau gouvernement autrichien qui prendra la présidence de l'Union dans quelques mois, les élections européennes de

¹ En particulier lorsqu'ils ont réalisé qu'il était difficile de ne pas être solidaires vis-à-vis de migrations méditerranéennes si l'on craignait peut-être un jour d'avoir à demander l'aide de l'Europe en cas d'afflux de populations venant par exemple de Russie ou d'Ukraine.

juin 2019 apparaissent comme des plus incertaines. **En fait, l'exigence d'une réflexion en profondeur sur la refondation de l'Union européenne nous semble toujours d'actualité.**

Enfin, lorsqu'on examine la façon dont l'Europe abordera les défis qui se trouvent devant elle en 2018, un élément majeur nous est apparu lors de nos échanges à Bruxelles. Il s'agit du rôle nouveau joué par le Conseil européen. Il est en effet frappant que, depuis ces dernières années, les chefs d'État et de gouvernement privilégient le consensus, non seulement dans l'adoption de leurs propres conclusions – ce qui est la règle prévue par les traités – mais qu'ils les imposent parfois aussi aux discussions des ministres lorsqu'ils légifèrent au sein du Conseil de l'Union. Ceci vaut même lorsque les traités prévoient des votes à la majorité qualifiée¹.

Nous retenons, en particulier d'un échange que nous avons eu avec plusieurs praticiens des institutions européennes, que cette règle du consensus peut avoir des effets contradictoires sur la capacité de l'Europe à prendre des décisions. Dans certains cas, le consensus permet de conforter l'unité des États membres², mais dans d'autres hypothèses il peut aboutir à un blocage des décisions. Brexit, CFP, droit d'asile... : l'année 2018 sera sans doute riche d'enseignements quant au bon usage du consensus entre les dirigeants européens.

¹ Comme c'est le cas par exemple en matière d'immigration et d'asile.

² Avec une certaine souplesse, dans la mesure où consensus ne signifie pas unanimité puisque les États qui s'abstiennent participent du consensus.

II. LE PLAN JUNCKER, L'AVENIR DE LA PAC ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE : TROIS ENJEUX MAJEURS À L'AGENDA EUROPÉEN

En complément des relations continues que notre commission entretient avec les institutions européennes notamment à travers le dialogue politique¹, nous avons saisi l'opportunité de notre mission à Bruxelles pour assurer le suivi de trois dossiers en particulier :

- la mise en œuvre du plan Juncker avec M. Jyrki Katainen, commissaire en charge de l'emploi, de la croissance, de l'investissement et de la compétitivité ;
- la politique agricole avec M. Phil Hogan, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural ;
- et la politique commerciale de l'Union européenne avec Mme Cecilia Malmström, commissaire au commerce.

A. LE PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE : UNE AMBITION À CONSOLIDER

1. Une réalisation majeure de la législature au service de l'économie européenne

a) Un marqueur fort de la présidence Juncker dès ses débuts

Annoncé dès juillet 2014 et pleinement opérationnel depuis septembre 2015, le plan d'investissement pour l'Europe, dit « plan Juncker », vise à relancer les investissements stratégiques dans l'Union européenne. Plus précisément, il entend répondre à trois objectifs :

- stimuler l'investissement, en s'assurant que les ressources publiques, limitées par nature, sont utilisées pour mobiliser l'investissement privé, afin de cibler les défaillances du marché de manière efficace, en attirant les capitaux privés ; c'est le principe de l'effet de levier ;

- renforcer la compétitivité en améliorant l'environnement des investissements, tant au niveau européen que dans chaque État membre ;

- favoriser la croissance économique à long terme dans l'Union et donc l'investissement dans l'économie réelle.

Le plan s'est dès l'origine accompagné d'objectifs chiffrés. Il s'agissait de mobiliser 315 milliards d'euros d'investissements entre 2015 et

¹ En adoptant des avis politiques directement adressés à la Commission européenne.

2017, avec un effet de levier de 15. Les projets les plus risqués – que le marché seul ne financerait pas – bénéficient ainsi de la garantie apportée par un fonds public, **le fonds européen de soutien aux investissements stratégiques** (FEIS) dont la gestion est confiée à la BEI¹.

Outre la création du FEIS, le plan Juncker prend appui sur deux piliers techniques et un volet réglementaire, à savoir :

- la plateforme européenne de conseil en investissement, qui permet le recensement, la préparation et le développement de projets d'investissement. Elle fournit aussi un conseil technique au financement de projets dans l'Union, en particulier en matière d'ingénierie financière ;

- le portail européen des projets d'investissement, site Internet qui fournit des informations sur des projets d'investissement qui n'ont pas encore trouvé de financements ;

- le volet réglementaire vise quant à lui à créer un environnement propice aux investissements, en levant les obstacles réglementaires.

b) Le plan est d'ores et déjà un succès, dont la France a su profiter

La mise en œuvre du plan Juncker s'est effectuée rapidement, le FEIS ayant été déployé dès janvier 2015.

Quant aux investissements générés, ils sont en ligne avec les objectifs affichés. Selon la BEI, près de 80 % des 315 milliards d'euros mis à disposition du plan à sa création² avaient été mobilisés à la fin de l'année 2017. De manière générale, les économistes de l'institution considèrent que le plan a une incidence marquée sur la croissance et sur l'emploi : ils estiment que, d'ici à 2020, le PIB de l'Union européenne en ressortira accru de 0,7 % et qu'environ 700 000 emplois auront été créés.

La France est le principal pays bénéficiaire du Plan en valeur absolue avec plus de 70 projets, correspondant potentiellement à 37 milliards d'euros d'investissements essentiellement dans les réseaux numériques à très haut débit (dans le Nord, le Grand Est), les fonds d'infrastructures (comme Ginkgo pour la dépollution des friches industrielles) ou dans des projets pour l'efficacité énergétique (notamment dans les Hauts-de-France)³.

c) La prolongation du plan dans un sens conforme à nos préoccupations

Alors que le plan Juncker devait prendre fin au 31 décembre 2017, sa prolongation a été définitivement décidée à la fin de l'année dernière. Ce doublement de la durée du Plan (le terme en est désormais prévu fin 2020)

¹ Banque européenne d'investissement.

² Répartis à raison de 240 milliards affectés aux investissements à long terme et 75 milliards aux PME et ETI.

³ Notons que rapporté au PIB, la France figure en milieu de classement, les principaux bénéficiaires étant la Finlande, les pays baltes, la Bulgarie, l'Espagne et le Portugal.

s'est accompagné d'une augmentation de la dotation du FEIS de 21 à 33,5 milliards d'euros, l'objectif étant de mobiliser 500 milliards d'investissements sur la totalité de la période.

Il est aussi prévu que les fonds seront concentrés sur les investissements durables afin de contribuer à atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Deux nouveaux secteurs ont en outre été déclarés éligibles, ceux de la pêche et de l'agriculture durables. Enfin, de nouvelles règles ont été établies, plus favorables aux régions les moins développées et aux projets de taille modeste, rejoignant ainsi les préoccupations exprimées par le Sénat dans sa résolution du 24 mars 2015¹.

2. Une ambition à consolider

L'entretien avec le commissaire Katainen a été l'occasion de revenir sur les réalisations et perspectives du plan d'investissement pour l'Europe et sur la forte mobilisation de la France. En se félicitant de l'implication des régions, le commissaire a rappelé que celles-ci peuvent directement soumettre des projets aux services en charge de la gestion du plan sans passer par les autorités nationales.

Le commissaire a rappelé que la définition des secteurs d'intervention du FEIS n'était pas figée et que des réflexions actuelles étaient ouvertes sur les domaines évoqués par notre délégation : la production énergétique agricole, le marché des données ou encore la défense. Il a, pour sa part, exprimé un intérêt particulier pour les secteurs du numérique et de l'intelligence artificielle. Il a même considéré que ce faisant, le plan Juncker pourrait constituer l'un des éléments de réponses aux propositions du Président de la République sur le soutien européen à l'innovation.

Nous avons pu constater que M. Katainen, partageait notre souci de faire en sorte que le plan bénéficie à un plus grand nombre d'acteurs. Pour ce qui est des entreprises, il a exprimé son souci de favoriser l'accès de PME et d'ETI, notamment grâce à l'abaissement des seuils d'éligibilité et l'assistance technique². S'agissant en outre, des acteurs publics, nous avons attiré son attention sur les difficultés rencontrées par les plus petites collectivités, notamment en termes d'accès à l'information et d'articulation avec les fonds structurels³.

Le commissaire a rappelé l'importance de l'accès à l'information sur le plan dans laquelle les acteurs nationaux et régionaux ont un rôle particulier à jouer. Il a aussi rappelé qu'un effort très significatif avait été

¹ Proposition de résolution n° 298 (2015-2016) de MM. Jean-Paul Émorine et Didier Marie adoptée par la commission le 11 février 2015, devenue résolution du Sénat le 24 mars 2015.

² Nos collègues Didier Marie et Cyril Pellevat avaient rappelé la nécessité d'une telle amélioration lors de la leur communication du 2 novembre 2017, de même qu'ils avaient rappelé l'importance des plateformes permettant d'agréger plusieurs projets de taille modeste.

³ Question dite du « *blending* » entre le FEIS et les autres fonds européens.

engagé par la Commission afin d'améliorer la transparence de fonctionnement du plan, par exemple par la mise en place d'une plateforme Internet qui recense tous les projets, par pays, par région et par secteur.

Enfin, s'inscrivant en cela dans la tonalité bruxelloise générale¹ en ce début 2018, le commissaire Katainen a considéré qu'après les crises de ces dernières années, les citoyens européens avaient retrouvé l'envie d'aller de l'avant et que, désormais, ils attendaient que l'Europe réponde à leurs attentes concrètes, par exemple en matière d'emploi ou de lutte contre le réchauffement climatique.

B. L'AVENIR DE LA PAC : UNE GRANDE POLITIQUE QUI DOIT RESTER UNE PRIORITÉ

Les réflexions sur de nouveaux équilibres pour le secteur agricole sont menées à la fois, d'une façon très générale au niveau européen (a) et sur un aspect plus spécifique en France (b).

1. La communication de la Commission européenne sur une évolution de la PAC

L'évolution de la politique agricole commune (PAC) est indissociable de l'adoption du cadre financier pluriannuel pour 2020-2026². Sans attendre des occasions en ce domaine, la réflexion a déjà commencé, prenant la forme d'une communication de la Commission européenne sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, présentée le 29 novembre dernier. Elle fait suite :

- à la consultation sur la modernisation et la simplification de la PAC menée par la Commission européenne au premier semestre 2017, allant dans le sens d'une simplification de la PAC,

- des finances de l'Union européenne qui envisage plusieurs *scenarii* de baisse sensible du budget agricole.

Dans sa communication, la Commission propose de conserver une PAC à deux piliers, au sein de laquelle l'aide au revenu relèverait toujours du premier pilier, tandis que le second recouvrerait les mesures en faveur de l'investissement, de la gestion des risques ou encore de la consolidation du tissu socio-économique des zones rurales.

Elle ne propose pas non plus de bouleversement dans l'organisation des marchés agricoles et dans les mécanismes d'intervention. Rappelant que la PAC doit rester orientée vers le marché, la Commission esquisse simplement un renforcement du rôle des organisations de producteurs. En

¹ Cf I.A.

² Cf I.B.2

outre, elle envisage aussi de poursuivre la mise en œuvre d'instruments de gestion des risques, notamment l'instrument de stabilisation des revenus (ISR) avec un seuil de déclenchement de 20 %.

La principale innovation proposée consiste à simplifier drastiquement la PAC en retenant, pour le verdissement et la conditionnalité environnementale, une approche fondée sur les résultats plutôt que sur les moyens.

La Commission envisage ainsi que **les États membres s'engagent sur un plan stratégique de mise en œuvre de la PAC, couvrant les deux piliers¹ qui respecterait un cadre commun défini au niveau européen.** L'éco-conditionnalité, le verdissement des aides directes et le dispositif des mesures agroenvironnementales seraient dès lors remplacés par des mesures définies par les États membres et les aides distribuées seraient conditionnées à l'engagement des agriculteurs dans des pratiques vertueuses, définies et contrôlées au sein de chaque État membre. Concrètement, la Commission propose de supprimer l'approche uniforme en matière d'application de la PAC et d'aller vers davantage de subsidiarité.

Une autre nouveauté consiste à aller vers le plafonnement obligatoire des paiements directs en tenant compte de la main-d'œuvre et de généraliser les paiements dégressifs voire d'instituer des paiements redistributifs afin de favoriser les petites et moyennes exploitations.

La Commission européenne propose aussi de mieux articuler la PAC et les autres politiques de l'Union européenne, en particulier de recherche et d'innovation.

Tels sont les éléments dont nous disposons à ce stade, les propositions législatives de la Commission ne devant être connues qu'au deuxième semestre 2018. Pour continuer à nourrir sa réflexion, le commissaire a demandé aux États membres de lui adresser leur réflexion

2. Une réflexion spécifique au niveau national sur la chaîne de valeur : les États généraux de l'alimentation

À côté de la participation des institutions françaises à la réflexion sur l'évolution générale de la PAC, un autre élément du contexte actuel mérite d'être rappelé dans la mesure où il a été évoqué par le commissaire à plusieurs reprises.

Il s'agit des « États généraux de l'alimentation », instance *ad hoc* de concertation mise en place en juillet dernier et qui réunit les représentants des producteurs, des distributeurs, des transformateurs, des consommateurs et de l'ensemble des parties prenantes, sous l'égide des pouvoirs publics.

¹ La programmation ne concernerait donc pas seulement le deuxième pilier, comme c'est le cas aujourd'hui.

L'objectif recherché consiste à accroître la rémunération des différents acteurs de la filière, à commencer par celle des agriculteurs, tout en améliorant la sécurité alimentaire, tant sur le plan sanitaire qu'environnemental.

Les États généraux de l'alimentation travaillent sur deux chantiers : le premier est consacré à la création et à la répartition de la valeur et le second à la promotion d'une alimentation « *saine, sûre, durable et accessible à tous* ». Ces chantiers sont déclinés en quatorze ateliers thématiques¹.

La première phase des États généraux de l'alimentation qui s'est achevée en octobre 2017 a été dominée par les discussions sur l'exigence de prix rémunérateurs pour les agriculteurs. Si dans l'ensemble, les parties ont pourtant joué le jeu d'un dialogue constructif, une voix discordante s'est faite entendre, celle de M. Michel-Édouard Leclerc, qui a accusé les autres participants de préparer une hausse des coûts de l'alimentation en France, à la faveur d'une éventuelle réforme du seuil de revente à perte².

Les orientations retenues, le 11 octobre 2017, par le Président de la République visent à promouvoir rapidement des solutions concrètes pour mieux rémunérer les agriculteurs, tant ces derniers apparaissent pénalisés par des rapports de force déséquilibrés face aux industriels et à la grande distribution.

Les chantiers législatifs et réglementaires annoncés

Le Gouvernement devrait ainsi prendre des initiatives législatives et réglementaires au premier semestre 2018 afin :

- de faire en sorte que les contrats soient proposés par les agriculteurs et non plus par les acheteurs ;
- d'inverser la construction du prix de vente afin qu'il parte des coûts de production ;
- d'inciter au regroupement de producteurs par la mise sous condition de certaines aides ;
- de renforcer le rôle du médiateur des relations commerciales agricoles ainsi que les moyens de l'Observatoire des prix et des marges et de la direction générale de la concurrence ;
- de demander davantage de transparence aux coopératives quant à la redistribution de leurs marges auprès de leurs adhérents.

Dans l'immédiat et au préalable, le chef de l'État a demandé à chacune des filières agricoles d'élaborer un plan de restructuration sur cinq ans, pour lutter contre les tendances déflationnistes à l'œuvre. Il s'agit

¹ Complétés par une consultation publique sur Internet destinée aux citoyens.

² Selon lui, une telle opération pourrait coûter 1,4 milliard d'euros de pouvoir d'achat par an aux ménages.

aussi, par là même, de favoriser la montée en gamme de notre agriculture autour des labels, des signes de qualité et du bio.

3. Sur l'évolution de la PAC en préparation

Le commissaire chargé de l'agriculture et du développement durable, Phil Hogan, a insisté sur le rôle majeur de la France, qui demeure à ses yeux le pays agricole de référence.

S'agissant des perspectives de réforme de la PAC, il nous a donc indiqué à quel point les positions et l'action de la France étaient essentielles pour lui et il s'est félicité du soutien français aux objectifs de simplification et de renforcement de la subsidiarité proposés par sa communication du 29 novembre.

En revanche, il a regretté que certaines révélations aient pu laisser planer un doute sur l'acceptation possible par l'exécutif français d'un cofinancement des paiements directs agricoles et ce, d'autant qu'une telle information a immédiatement été reprise par les services de la Commission européenne chargée du budget. Lui-même étant fermement opposé à toute renationalisation de la PAC, nous devons veiller à une expression extrêmement claire de notre soutien dans la bataille budgétaire qui s'ouvre.

En manière de concurrence aussi, le commissaire nous a dit regarder vers la France. Il attend avec un certain intérêt les résultats de nos États généraux de l'alimentation, en espérant qu'ils puissent inspirer des mesures au niveau européen, dans le prolongement de ce qui a déjà été obtenu en octobre dernier à propos de l'accord sur le règlement dit omnibus¹.

Nous connaissons en effet le très fort engagement du commissaire sur ces sujets, tel qu'il l'a démontré au sein de la *Task force* sur la concurrence en matière agricole. Il a néanmoins été important pour notre délégation de lui rappeler qu'à nos yeux, la clé d'une évolution vers un meilleur partage de la valeur se trouvait moins à Paris qu'à Bruxelles, puisqu'elle passe prioritairement par une évolution des règles européennes de la concurrence².

Nous retiendrons aussi de cet entretien que Phil Hogan n'a pas hésité à nous faire part de ses regrets et de ses inquiétudes.

L'un de ses regrets porte sur ce qu'il considère comme notre défaillance collective à équiper les territoires ruraux de réseaux numériques à haut débit, pourtant indispensables à la compétitivité de l'agriculture du

¹ *Tout en rappelant la force, au sein de toutes les institutions européennes, des résistances à l'idée même que l'agriculture puisse faire exception à certaines règles de la concurrence.*

² *Notons que parmi les objectifs affichés par le Président la République à l'occasion des États généraux figure d'ailleurs celui de « faire bouger les lignes » dans ce domaine, au niveau européen, pour ce qui concerne le secteur agricole.*

XXI^{ème} siècle (en particulier à l'agriculture de précision, économe des ressources naturelles).

Quant à ses inquiétudes actuelles, elles portent sur la négociation de certains accords internationaux. Les pertes pour l'agriculture seraient compensées par des gains bien plus importants¹ pour l'industrie, dont le niveau reste toutefois à démontrer. Le commissaire a estimé que la fenêtre d'opportunité pour la signature d'un accord avec le Mercosur n'irait pas au-delà du mois de mars, compte tenu des élections brésiliennes en avril.

Enfin, face à la perte de compétitivité de l'agriculture française en Europe, le commissaire ne nous a hélas pas prodigué de conseils², estimant qu'il revenait d'abord aux responsables de l'agriculture française d'aller au bout de l'exercice de consultation et de réflexion demandé à chaque État membre. Il s'est en revanche déclaré disponible pour nous rencontrer, dans quelques mois, pour débattre des propositions qui seront contenues la contribution du Sénat.

C. QUELLE POLITIQUE COMMERCIALE POUR L'EUROPE ?

1. Une actualité particulièrement riche

L'année 2017 a été dense en matière de politique commerciale. Marquée à la fois par le nombre d'accords de libre-échange en voie d'être finalisés, par l'amélioration des capacités de défense commerciale de l'Union et enfin, par la nouvelle démarche de transparence engagée par la Commission.

En premier lieu, force est effet de constater que l'abandon de fait des négociations sur le TTIP avec les États-Unis ne sonne pas le glas de la poursuite de l'ouverture commerciale de l'Europe, loin s'en faut. Le 21 septembre, le CETA est entré en vigueur à titre provisoire tandis que début 2018, les accords avec le Japon, le Mercosur, et la modernisation de l'accord avec le Mexique sont en voie de conclusion. Dans quelques semaines et sous réserve de l'adoption par le Conseil des recommandations de la Commission, un double exercice s'ouvrira à son tour avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

En second lieu, il convient de rappeler que la dernière présidence de l'Union européenne est parvenue à dégager un consensus sur la défense commerciale et ce, à deux niveaux :

¹ Surtout lorsque le rapport entre ces pertes et ces gains est affiché comme étant de 1 à 4 pour l'accord avec le Mercosur et même de 1 à 8 pour le CETA avec le Canada.

² Il s'est contenté d'évoquer le caractère préjudiciable de certains déséquilibres, par exemple dans les rapports entre producteurs et transformateurs dans le secteur porcin.

- par l'adoption d'une nouvelle méthode de calcul des cas de dumping de la part de certains pays où l'État joue un rôle massif dans l'économie¹,

- et par la modernisation plus générale de nos instruments, en particulier un aménagement important de *la règle du droit moindre* en cas de dumping, jusqu'alors inéquitable et peu efficace.

Enfin, le troisième élément de cette actualité particulièrement dense est l'engagement de la Commission à plus de transparence dans sa politique commerciale. Dans son discours sur l'état de l'Union en septembre, M. Juncker a en effet annoncé la publication systématique par la Commission des projets de mandats de négociation, jusqu'à présent confidentielles. A également été mis en place un groupe consultatif sur les accords commerciaux, destiné à établir un dialogue avec les représentants des secteurs économiques, les syndicats, les ONG, les organisations de consommateurs. Composé de 28 personnes, il se réunira une première fois au mois de février 2018.

2. La double exigence de transparence et d'équilibre dans les négociations commerciales

L'entretien avec la commissaire Malmström a permis un large tour d'horizon des questions relatives au commerce international.

Le premier thème qui ressort de ces échanges est celui de **la transparence démocratique de la politique commerciale**. Il ressort notamment des propos de la commissaire que la dissociation entre le volet commercial et le volet investissements des accords commerciaux n'avaient pas vocation à devenir une règle qui auraient pour but de permettre à la Commission européenne d'échapper à la mixité des accords² et donc à une décision partagée entre l'Union européenne et les parlements nationaux. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'accords mixtes ou relevant de la compétence exclusive de l'Union, un consensus existe aujourd'hui sur la nécessité d'associer les parlements nationaux le plus en amont possible, selon des modalités qui ne peuvent en revanche être définies qu'au niveau national.

Cette exigence à destination des parlementaires s'accompagne aussi d'un besoin de transparence vis-à-vis de l'ensemble de la société au stade de la conclusion des mandats de négociation³ comme au stade des consultations préalables. Sur ce dernier point la commissaire s'est toutefois engagée à

¹ Chacun songe au cas de la Chine.

² En application de l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne relatif à l'accord avec Singapour du 16 mai 2017.

³ Qui sont effectivement, comme annoncé par le président Juncker, d'ores et déjà publiés sans délai sur le site internet de la Commission.

répondre à certaines difficultés qui ne permettent pas à tous les citoyens de participer à une consultation publique au motif... qu'il fallait être importateur ou exportateur pour ce faire.¹

Il a aussi été admis que la transparence entendue au sens large imposait que les effets des accords commerciaux soient évalués. L'exemple du Cambodge a été évoqué, pour lequel la commissaire envisage d'engager effectivement une évaluation sur le terrain.

L'autre grand thème sur lequel la discussion a été particulièrement instructive est celui de l'équilibre général des relations commerciales. D'une façon ou d'une autre, il s'avère en effet nécessaire que soient mis en place des mécanismes de compensation de certains effets négatifs de l'ouverture commerciale ou de distorsion dans les conditions de production.

Sur ce second aspect, la commissaire a rappelé qu'elle réfléchissait actuellement à des formes de protection de l'Europe contre des importations peu vertueuses du point de vue environnemental. Elle a toutefois estimé que sur les questions les plus « modernes² » (liées à l'environnement, aux normes sociales, au e-commerce, à la sécurité...), le cadre de l'OMC était sans doute mal adapté car trop large, comme l'a rappelé la dernière conférence de Buenos Aires. Elle reconnaît aujourd'hui la nécessité de chercher un autre cadre et évoque par exemple la possibilité de recourir à *des accords plurilatéraux*³. Plus précisément, la commissaire a aussi confirmé nos propres interrogations quant à l'avenir de l'Organe de règlement des différends de l'organisation de Genève.

L'un des intérêts de la discussion avec la commissaire au commerce a aussi été pour nous de lui rappeler la préoccupation constante du Sénat français de voir l'Europe faire émerger des champions mondiaux, notamment dans le domaine du numérique.

Enfin, nous avons pu constater, sans surprise, que la commissaire européenne était elle aussi dans l'expectative s'agissant des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Europe, notamment suite aux déclarations contradictoires du gouvernement britannique dont certaines seraient favorables à l'union douanière.⁴

* *

*

¹ À ceci s'ajoute l'inconvénient d'un questionnaire uniquement rédigé en anglais.

² Selon l'expression de la commissaire.

³ Étant entendu que ces derniers respecteraient les principes de l'OMC et seraient ouverts à tous ses États membres.

⁴ Sur un point très spécifique mais d'importance pour nos élèves Mme Malström nous a aussi confirmé que rien n'était aujourd'hui fixé concernant le sort du fameux contingent tarifaire de 200 000 tonnes de viande aujourd'hui importées de pays tiers vers le Royaume-Uni.

Notre délégation a quitté Bruxelles avec le sentiment que l'année 2018 mériterait une vigilance toute particulière au regard des défis qui la jalonnent et des incertitudes liées notamment au Brexit.

D'un point de vue immédiatement opérationnel, nous avons aussi pris date :

- d'une part avec le commissaire Phil Hogan à la fin du premier semestre 2018 pour lui livrer l'état de nos réflexions sur l'avenir de la PAC ;

- d'autre part, nous procéderons dans quelques mois à un échange de vue approfondi avec les équipes chargées auprès du premier président M. Frans Timmermans chargées de l'animation de la *Task force* sur la subsidiarité et la proportionnalité.

Notre commission pourra ainsi continuer de mettre à profit son expérience reconnue dans les relations entre parlement national et institutions européennes.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 25 janvier 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Jean Bizet, président, le débat suivant s'est engagé :

M. Philippe Bonnacarrère. – Sans refaire le discours de Davos du Président de la République, je souligne la perception de ce retour de la France en Europe qui est partagée par tous, sous réserve que nos engagements soient tenus. Une vraie attente existe à ce sujet, confortée par l'idée que l'Europe a déjà surmonté de graves crises, notamment financières, et que la concurrence diminue avec l'isolationnisme des États-Unis.

Toutefois, la situation est paradoxale, car au moment où des opportunités multilatérales, bilatérales et de coopération renforcée s'ouvrent, à l'heure où l'on veut approfondir la construction européenne et la rééquilibrer démocratiquement après des crises assez violentes qui ont touché de près la Commission, la tentation est grande de vouloir maintenir ce qui fonctionne et de voir le système s'auto-bloquer, avec les fractures Nord-Sud, mais aussi Est-Ouest. Finalement, tout dépend des hommes : ont-ils le talent et la ténacité pour avancer ?

Une grande importance est accordée aux discussions bilatérales. Le Président de la République a d'ailleurs rencontré tous les dirigeants des pays baltes et certains des pays du groupe de Visegrád. Notre commission a intérêt à chercher, comme c'est le cas pour la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, la COSAC, une relation prioritaire avec chaque État, puisqu'il faut les convaincre tous, y compris les plus modestes, même sur des sujets qui nous paraissent évidents comme la convergence fiscale. C'est de la haute couture !

M. André Reichardt. – J'ai lu le rapport avec plaisir, car il correspond vraiment à ma position concernant l'unité européenne. Cette année 2018 précédant les élections européennes est très importante. Toutefois, le risque est celui d'un *statu quo* avec ce nouvel engouement pour l'Europe – on le ressent à Bruxelles, mais aussi à Strasbourg – ou d'une nouvelle décision qui ne satisferait pas les opinions publiques. L'équilibre sera difficile à trouver pour que les citoyens européens se prononcent en faveur de l'Europe, malgré tous les efforts consentis ces derniers mois par les décideurs européens. Il faut vraiment en tenir compte.

Monsieur le président, je regrette que vous n'ayez pas eu le temps de vous préoccuper de ce qui suscite une très forte inquiétude en Europe : la sécurité, et par conséquent l'asile. Ce thème sera sans doute central lors des prochaines élections européennes. Tel est l'enjeu de la mise en œuvre de la

réforme de Schengen décidée récemment, avec le rôle accru confié à Frontex et des exigences de résultats plus fortes qu'aujourd'hui.

Le rôle de l'Union européenne est de rassurer les populations plus que les États-nations. Le rejet de l'Europe ou au contraire la confirmation d'un sentiment européen devra beaucoup au rôle joué par l'Union européenne.

M. Pierre Ouzoulias. – Je m'associe aux remerciements : je n'ai pu vous accompagner, mais j'ai également beaucoup appris à la lecture de votre rapport. Je souhaite vous interroger, sans aucune malignité sur la position des commissaires, et de l'Europe en général, concernant l'émergence d'entités infranationales et leur ambition à dialoguer directement avec les autorités européennes au-delà des États-nations qui constituent aujourd'hui encore le cadre des relations européennes.

La crise catalane ne s'est pas du tout apaisée en dépit des dernières élections. Quant à l'Irlande du Nord et l'Écosse, des mouvements tectoniques forts sont possibles, qui peuvent mettre en danger la structure sur laquelle repose actuellement l'Europe, à savoir une fédération d'États-nations.

M. Simon Sutour. – Ce rendez-vous annuel à Bruxelles donne plus de poids à notre travail, je m'en félicite. Ma région est proche de la Catalogne. Je regrette que les dirigeants des institutions européennes s'en détournent. De plus, l'Espagne se ridiculise en refusant de reconnaître les résultats de l'élection du président de Catalogne. Le Premier ministre espagnol, M. Rajoy, a en effet décidé d'appliquer l'article 155 de la Constitution espagnole pour reprendre les compétences aux autorités catalanes. Il dirige ainsi juridiquement la région, alors que son parti n'a remporté que 4,2 % des voix aux élections du 22 décembre, pas même assez pour constituer un groupe parlementaire ! Cela ne l'a pas empêché, hier, de faire fermer l'antenne de la Généralité à Bruxelles pour empêcher que le président du Parlement catalan, démocratiquement élu, ne puisse rencontrer les députés espagnols indépendantistes menacés de prison dans leur pays. Et le ministre de l'intérieur espagnol dit faire son possible pour empêcher M. Puigdemont de rentrer en Espagne, fût-ce dans le coffre d'une voiture !

Cessons de voir les choses sous l'angle exclusivement juridique, de brandir le respect par l'Espagne de l'État de droit, car c'est un problème politique. Nous sommes peu regardants sur les méthodes du gouvernement espagnol, et simultanément très exigeants avec la Pologne ou la Hongrie – à juste titre sans doute. Or le Tribunal constitutionnel espagnol, d'après ce que je lis, serait composé aux deux tiers de membres du parti populaire qui, donc, n'a aucun relais en Catalogne. Bref, les responsables européens devraient avoir une position plus équilibrée, faute de quoi la situation pourrait dérapier. Mais à mon avis, les choses ne changeront que lorsque l'économie espagnole sera affaiblie par cette situation, et celles de ses voisins par contrecoup.

M. Jean Bizet, président. – Nous continuerons à enrichir la réflexion au sein de notre commission par des notes thématiques.

M. Simon Sutour. – Le fonctionnement du Tribunal constitutionnel espagnol pourrait faire l'objet de l'une d'entre elles.

M. Jean Bizet, président. – C'est entendu.

Les questions de sécurité sont au cœur des préoccupations de nos concitoyens et seront un enjeu majeur des prochaines élections européennes. L'audition du commissaire Julian King l'a montré ; nous y reviendrons le 13 février prochain lors d'un entretien du bureau de la commission avec le commissaire Dimítris Avramópoulos. Schengen ou Frontex n'ont pas été conçus pour faire face aux vagues de migrations que nous connaissons. M. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman, l'a bien dit hier : ce sujet va nous occuper encore longtemps.

Nous poursuivrons nos échanges avec les autres États dans les prochaines semaines : les Pays-Bas seront à l'honneur les 5 et 6 mars ; nous recevrons une délégation lettonne en mars, et une autre, du Bundesrat, en avril. MM. Kern et Sutour se rendront en Serbie et au Monténégro, que certains souhaitent voir rejoindre l'Union européenne – nous l'avons encore entendu au sein de la dernière COSAC à Sofia. La présidence du Conseil n'est pas sur la même ligne. La Russie défend quant à elle ses intérêts dans la région, et en a les moyens financiers. En mai enfin se tiendra le sommet des Balkans occidentaux.

À l'issue de ce débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Philippe LÉGLISE-COSTA, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

M. Jyrki KATAINEN, vice-président de la Commission européenne, chargé de l'emploi, de la croissance, de la compétitivité et des investissements

M. Phil HOGAN, commissaire européen chargé de l'agriculture et du développement rural

Mme Cecilia MALMSTRÖM, commissaire européenne chargée du commerce

M. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil

M. Karel LANNOO, directeur général du *think tank* Centre for European Policy Studies (CEPS)

M. Hubert LEGAL, directeur général, juriconsulte du Conseil

M. Jean-Éric PAQUET, secrétaire général-adjoint de la Commission européenne

Mme Christine ROGER, direction générale Justice et affaires intérieures du Conseil

Mme Anne BUCHER, président du comité d'examen de la réglementation

M. Valère MOUTARLIER, directeur Fiscalité directe, coordination fiscale, analyse économique et évaluation de la Commission européenne