

LA RELANCE DE L'EUROPE : LE TEMPS PRESSE

GRUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA REFOUNDATION DE L'UNION EUROPÉENNE

M. Christian CAMBON, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes

Rapport n° 592 (2017-2018) – 20 juin 2018

L'Europe est aujourd'hui en danger : le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne l'avait indiqué dans son rapport « *Relancer l'Europe : retrouver l'esprit de Rome* », publié en février 2017, qui invitait à un sursaut, à la veille du 60^e anniversaire du traité de Rome.

Où en est-on, 16 mois après la publication de ce rapport ?

Le constat est mitigé. Le Président de la République a tenu un discours ambitieux à la Sorbonne, le 26 septembre 2017. Mais notre partenaire allemand est resté enlisé de nombreux mois dans un processus électoral à l'aboutissement incertain. La négociation du Brexit continue de mobiliser une énergie considérable. Des élections nationales ont eu lieu récemment, en Hongrie, puis en Italie, qui ont vu la victoire de partis eurosceptiques. Elles ont confirmé la défiance d'une partie croissante de l'opinion publique européenne, vis-à-vis d'une Europe divisée, qui ne parvient pas à rassurer ni à protéger ses citoyens, dans un monde globalisé où les menaces s'accumulent.

I – POUR UNE EUROPE PUISSANCE

La défense de l'Europe : l'essentiel reste à faire

Sur la défense de l'Europe, la dynamique enclenchée en 2016, dans le cadre de la Stratégie globale de l'Union européenne, a été poursuivie.

Des instruments sophistiqués ont été mis en place, avec l'activation de la Coopération structurée permanente, prévue par le traité de Lisbonne. Lancée en décembre dernier, cette CSP est pour le moins « inclusive », puisqu'elle comprend 25 pays participants, c'est-à-dire tous les pays de l'Union européenne à 27 sauf le Danemark et Malte. La réalité est donc loin de l'idée initiale d'une « avant-garde » de quelques pays particulièrement en pointe, capables de financer des programmes communs et d'avancer dans un cadre intergouvernemental.

Une liste de 17 projets initiaux a été établie. Ces projets portent sur des domaines divers tels que la formation, le développement des capacités et l'état de préparation opérationnelle. L'identité propre à la CSP et sa contribution à l'autonomie stratégique européenne demeurent floues.

Un examen annuel coordonné en matière de défense est actuellement en phase pilote, sous l'égide de l'Agence européenne de défense. Il doit

devenir l'un des deux outils de la coopération structurée permanente, le second étant le Fonds européen de défense, lancé en juin 2017. La Commission propose d'allouer au minimum 1,5 milliard d'euros par an au FED à partir de 2020, ce qui pourrait générer un volume total d'investissement de 5,5 milliards d'euros par an.

Ainsi, les cadres existent, les avancées sont nombreuses, mais l'essentiel reste à faire. Le défi ne pourra être relevé que par l'aboutissement de projets concrets. De ce point de vue, le récent rapprochement franco-allemand sur le projet de système de combat aérien futur (SCAF) constituera un test majeur pour l'Europe de la défense.



Source : Dassault aviation.com

Le Président de la République a récemment proposé une « initiative européenne d'intervention ». La récente déclaration franco-allemande de Meseberg (juin 2018) évoque un Conseil de Sécurité de l'Union européenne. Ces

propositions nouvelles ne sont-elles pas déjà l'aveu d'un certain manque d'ambition, ou de caractère opérationnel, des initiatives précédentes ?

Il convient de rester réaliste et pragmatique :

Réaliste, tout d'abord : les différences de cultures stratégiques nationales continueront de compter. S'agissant de la relation franco-allemande, la Chancelière Merkel l'a d'ailleurs souligné en répondant récemment aux propositions du Président français.

Pragmatique, ensuite, car il sera indispensable de conserver notre partenariat avec le Royaume-Uni, seul pays avec lequel nous partageons une culture stratégique commune. Le Royaume-Uni participe d'ailleurs à l'initiative européenne d'intervention.

La sécurité et le contrôle des frontières extérieures de l'Europe : un test majeur de crédibilité

80 % des citoyens européens demandent à l'Europe d'en faire plus dans ce domaine.

Des progrès ont été réalisés : renforcement des contrôles aux frontières extérieures, déploiement de 1 700 officiers du nouveau corps de gardes-frontières et de garde-côtes en soutien des 100 000 gardes-frontières nationaux des États membres, renforcement de l'interopérabilité des systèmes nationaux de gestion des frontières et des migrations, directive sur les armes à feu, renforcement de la coopération avec les pays tiers. La Commission européenne a proposé une augmentation substantielle des effectifs et du budget de Frontex après 2020.

Mais la réforme du régime d'asile européen commun demeure un point de discord majeur. La Commission en fait une priorité, dans le sens d'une plus grande solidarité entre États membres, et d'un traitement uniforme des migrants, quel que soit leur pays d'entrée.

Cette question des migrations est d'une actualité brûlante et dramatique. Elle relève d'une nécessité morale pour l'Europe.

Au-delà de la réforme du système dit de Dublin, qui a peu de chance d'aboutir dans l'immédiat, c'est un traitement en profondeur qu'il faut mettre en place, incluant une coopération accrue avec les pays d'origine et de transit, ainsi qu'une aide au développement efficace - la Chancelière allemande ayant proposé, pour sa part « un plan Marshall pour l'Afrique ».

Des avancées dans la défense des intérêts commerciaux européens ?

La transparence des négociations a été renforcée, notamment par la publication des recommandations de la Commission européenne relatives aux directives de négociation. La Cour de justice a clarifié les critères de mixité des accords commerciaux.

S'agissant des instruments de défense commerciale, le Conseil a approuvé en décembre 2017 de nouvelles règles pour aider l'Union européenne à se protéger contre les pratiques commerciales déloyales, puis, en avril 2018, un accord a été trouvé sur une modernisation des instruments de défense commerciale.



Source : <https://ec.europa.eu/france/>

Le conflit commercial avec les États-Unis, initié par le Président Trump, est regrettable. Les États-Unis ont accordé aux entreprises jusqu'au 6 août 2018 pour se retirer d'Iran. À l'issue de ce délai, la question de l'application extraterritoriale des lois américaines se posera donc à nouveau. L'Union européenne a entrepris de réviser, avant cette date, son règlement de 1996, qui annule les effets dans l'Union européenne de toute décision de justice étrangère fondée sur ce type de sanctions, interdit aux entreprises européennes de se conformer aux effets extraterritoriaux des sanctions américaines et leur ouvre un droit à indemnisation de la part des États-Unis. Cette actualisation de la législation de blocage des sanctions est bienvenue.

Élargissement vs approfondissement : un dilemme qui reste actuel

Le groupe de suivi entendait confirmer le moratoire sur l'élargissement.

Le Président de la République a validé cette approche, à l'égard de la Turquie, en demandant une reformulation du dialogue, pour sortir d'une certaine hypocrisie mutuelle. Le fait est que le processus est au point mort.

Mais, par ailleurs, la présidence bulgare a souhaité mettre l'accent sur le processus d'élargissement de l'Union aux Balkans

occidentaux. Des négociations sont en effet en cours avec la Serbie et le Monténégro, dont l'adhésion est envisagée à l'horizon 2025.

Sans nier la dimension historique et géopolitique de ce processus, il est légitime de s'interroger sur cette impulsion donnée au processus d'élargissement, au moment même où l'Europe doit se concentrer sur sa refondation et alors que ses capacités financières vont être réduites par le Brexit. Pourquoi fixer l'échéance de 2025, au risque de décevoir ensuite les opinions des pays concernés ?

II – POUR UNE EUROPE COMPÉTITIVE, CRÉATRICE D'EMPLOIS ET SOLIDAIRE

Des avancées inégales en matière de compétitivité

Le rapport avait également ciblé plusieurs secteurs dans lesquels l'action de l'Union européenne devait prendre une nouvelle orientation.

Il insistait, en premier lieu, pour que des progrès substantiels puissent être accomplis en matière de convergence fiscale. Les résultats sont mitigés. Lancé en octobre 2016, le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, l'ACCIS, est toujours en débat au Conseil mais a obtenu un vote favorable au Parlement européen.

Le groupe de suivi entendait également promouvoir un Code européen des affaires, consolidant les règles européennes existantes. Cette idée est partagée par la Commission européenne qui en fait état dans le livre blanc qu'elle a publié sur l'avenir de l'Union européenne à l'horizon 2025.

Le souhait, également exprimé dans le rapport, de favoriser la mise en place d'écosystèmes au service de l'innovation, de la croissance et de l'emploi reste, pour l'heure, un vœu pieux.

Le renforcement inégal des politiques de solidarité

L'approfondissement du marché intérieur et la recherche d'une nouvelle dynamique économique devait aller de pair, selon le groupe de suivi, avec la mise en place de fondements pour une véritable Europe sociale.

Le socle européen des droits sociaux va, à ce titre, dans le bon sens. Il constitue une première étape en vue de la convergence sociale, même s'il ne

dispose pas de la valeur contraignante. Il peut servir, en tout état de cause, de base au lancement d'une réflexion sur un salaire minimum commun européen, exprimé en pourcentage du salaire médian national. Le socle constitue également une base de travail pour cibler les défis relevés dans le rapport : contrats de travail, formation professionnelle ou aide au retour à l'emploi.

La révision de la directive « détachement des travailleurs » va également dans le sens des orientations du groupe de suivi, même si elle peut apparaître encore à l'heure actuelle incomplète.

Cette recherche de la convergence sociale était reliée à une réflexion sur la politique de cohésion de l'Union européenne afin de la rendre plus lisible et plus efficace. C'est par ce biais que l'Union européenne finance ses ambitions sociales. Ce souhait a été relayé par le groupe de haut niveau sur l'accès aux fonds de l'Union européenne pour la période post-2020. La Commission européenne a également proposé de mettre en place de nouvelles conditionnalités qui peuvent inquiéter. Le groupe de suivi avait également appelé à une pérennisation dans le budget de l'Union européenne des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de cohésion. La Commission propose aujourd'hui une baisse des crédits de 6 % pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

III – POUR UNE MÉTHODE AMBITIEUSE ET PRAGMATIQUE

Existe-t-il une vision commune franco-allemande ?

Les échanges sur le CFP seront aussi l'occasion de déterminer s'il existe encore une vision commune franco-allemande pour l'avenir de l'Union européenne. Force est de constater que le renforcement du couple franco-allemand, appelé dans le rapport, peine à se concrétiser. L'incertitude politique en Allemagne a retardé la publication de la feuille de route commune sur l'avenir de l'Union économique et monétaire. La déclaration commune de Meseberg, publiée le 19 juin 2018, intègre finalement des éléments concernant l'avenir de la zone.

La Commission européenne a, quant à elle, présenté des pistes de réforme a minima, se contentant d'une transformation juridique et sans moyen supplémentaire du Mécanisme européen de stabilité en Fonds monétaire européen, de la création d'un ministre des finances rattaché à la

Commission et en limitant la capacité budgétaire de l'Union européenne à un soutien accru aux réformes structurelles. Les propositions du groupe de suivi dans ce dossier étaient relativement prudentes. Force est de constater qu'elles restent audacieuses au regard de celles de la Commission européenne. Le renforcement du pilotage exécutif de la zone euro n'est pas abordé et l'association des parlements nationaux n'est pas évoquée.

Au plan institutionnel, la déclaration de Meseberg insiste sur la réduction du nombre de commissaires européens dans le prochain exécutif et la mise en place de listes transnationales à partir des élections européennes de 2024. Le groupe de suivi avait appelé de ses vœux la première option et s'était montré beaucoup plus réservée quant à la seconde.

Quelle place pour les parlements nationaux dans un triangle institutionnel à revoir ?

Le renforcement de l'association des parlements nationaux est envisagé par la Commission européenne dans le cadre de la Task force subsidiarité et proportionnalité qu'elle a lancée en janvier dernier. Celle-ci répond aux préoccupations exprimées dans le rapport. Le groupe de suivi souhaitait en effet qu'une réflexion soit lancée sur les modalités du contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux, en visant les délais de celui-ci et son champ d'application.

Le rapport plaidait également pour une révision du fonctionnement du triangle institutionnel à traités constants. La Commission a présenté dans son programme de travail pour 2018 des pistes de réforme à l'horizon 2025. Sa réflexion est concentrée sur trois axes, qui ne sont pas nouveaux : une Union plus démocratique, une Union plus unie, une Union plus forte. Elle

entend notamment poser la question de la fusion des postes de président de la Commission et de président du Conseil. Le groupe de suivi ne peut que rappeler ses objections sur ce point qui menace l'équilibre des institutions.

En ce qui concerne les parlements nationaux, la Commission ne va pas au-delà de la Task force subsidiarité. Le rapport insistait sur la mise en œuvre d'un véritable droit d'initiative - le carton vert - et sur une meilleure représentation, au travers d'une réunion permanente, une sorte de COSAC renforcée. S'agissant du Parlement européen, le groupe de suivi a, en revanche, été pour partie entendu. On s'oriente en effet vers une réduction du nombre de sièges et une modification de la clé de répartition.

Une meilleure association des citoyens ?

Les symboles de l'Union européenne constituaient la dernière partie du rapport. La carte d'identité européenne n'est pas dans les projets de la Commission européenne, qui entend juste favoriser une utilisation des données biométriques sur les pièces nationales aux fins de contrôle. Il ne s'agit pas, pour autant, de perdre foi en l'avenir puisque de nombreux projets tendent à renforcer l'implication de la jeunesse dans la construction européenne. L'Erasmus des apprentis appuyé dans le rapport est ainsi relayé par le couple franco-allemand au Conseil et porté au Parlement européen.

Les consultations citoyennes lancées au sein de l'Union européenne à la demande de la France vont également dans le sens d'une meilleure appropriation par les opinions publiques de la question européenne. Reste désormais à être vigilant sur les constats et les propositions qui en sortiront ainsi que sur les suites qui leurs seront données.

 Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne			
<p>M. Christian CAMBON Sénateur (Les Républicains) du Val-de-Marne Président de la commission des affaires étrangères</p>		<p>M. Jean BIZET Sénateur (Les Républicains) de la Manche Président de la commission des affaires européennes</p>	
<p>Le présent rapport est disponible sur internet : http://www.senat.fr/not-ice-rapport/2017/r17-592-notice.html</p>			