

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Comptes rendus des travaux
de la commission des affaires
européennes du Sénat**
du 15 avril au 30 septembre 2019

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 102



www.senat.fr

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

SOMMAIRE

RÉUNIONS DE LA COMMISSION	7
 <i>Jeudi 16 mai 2019</i>	 <i>9</i>
Politique de voisinage.....	9
Observation des élections en Moldavie <i>Communication de M. Claude Kern</i>	 <i>9</i>
Justice et affaires intérieures	15
Coopération pénale européenne et Parquet européen <i>Rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Jacques Bigot et Mme Sophie Joissains</i>	 <i>15</i>
Institutions européennes.....	25
Conférence interparlementaire de Bucarest en vue du sommet européen de Sibiu <i>Communication de M. André Gattolin et de Mme Gisèle Jourda</i>	 <i>25</i>
 <i>Mercredi 22 mai 2019.....</i>	 <i>31</i>
Économie, finance et fiscalité	31
Wifi pour tous <i>Communication de Mme Colette Mélot.....</i>	 <i>31</i>
Institutions européennes.....	37
Étude confiée à la Fondation Robert Schuman sur les attentes des citoyens européens envers l'Union européenne <i>Présentation par M. Jean-Dominique Giuliani, président, et Mme Pascale Joannin, directrice générale.....</i>	 <i>37</i>
Institutions européennes.....	45
Réunion du « Triangle de Weimar » à Berlin des 12 et 13 mai 2019 <i>Communication de M. Jean Bizet.....</i>	 <i>45</i>
Questions diverses.....	49
 <i>Jeudi 23 mai 2019</i>	 <i>51</i>
Institutions européennes.....	51

<i>Audition de Mme Marija Pejcinovic-Buric, vice-Première ministre de la République de Croatie, ministre des affaires étrangères et européennes</i>	51
Jeudi 6 juin 2019	59
Énergie	59
Présentation de la directive du 17 avril 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel <i>Communication de MM. Claude Kern et Michel Raison</i>	59
Jeudi 13 juin 2019	69
Politique étrangère	69
Élection présidentielle ukrainienne <i>Communication de Mme Nicole Duranton</i>	69
Politique commerciale	
Réforme de l'Organisation mondiale du commerce <i>Communication de M. Jean Bizet</i>	75
Mercredi 19 juin 2019	79
Institutions européennes	79
Débat préalable au Conseil européen des 20 et 21 juin 2019, en présence de Mme Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.....	79
Jeudi 27 juin 2019	107
Éducation	107
<i>Audition de M. Jean Arthuis, président de la commission des budgets au Parlement européen, sur l'Erasmus des apprentis</i>	107
Jeudi 4 juillet 2019	119
Recherche	119
Politique spatiale <i>Rapport d'information, proposition de résolution et avis politique de MM. André Gattolin et Jean-François Rapin</i>	119
Jeudi 11 juillet 2019	133
Institutions européennes	133

Audition de M. Teemu Tanner, ambassadeur de Finlande en France, dans le cadre de la présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne . 133

Politique étrangère et de défense	143
Relations entre l'Union européenne et la Chine à la suite du 21 ^e sommet Union européenne-Chine du 9 avril 2019 <i>Communication de M. Pascal Allizard et Mme Gisèle Jourda</i>	143
Transports	153
Concurrence dans le domaine du transport aérien <i>Communication de MM. Jean Bizet et Claude Kern</i>	153
Accueil d'une délégation.....	159
Questions diverses.....	159
 <i>Jeudi 18 juillet 2019.....</i>	161
Environnement.....	161
Lutte contre le gaspillage et économie circulaire <i>Rapport d'information et observations de M. Pierre Médevielle</i>	161
Institutions européennes.....	169
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe <i>Communication de Mme Nicole Duranton sur la troisième partie de session</i>	169
 <i>Jeudi 19 septembre 2019</i>	179
Institutions européennes.....	179
<i>Audition de Mme Irene Lozano, secrétaire d'État espagnole pour l'Espagne globale</i>	179
 <i>Jeudi 26 septembre 2019</i>	189
Politique étrangère et de défense	189
Conférence interparlementaire d'Helsinki sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) <i>Communication de M. Jean Bizet.....</i>	189
Politique étrangère et de défense	193
Accord-cadre institutionnel entre l'Union européenne et la Confédération Suisse <i>Communication de Mme Laurence Harribey et M. Cyril Pellevat</i>	193

Questions diverses.....	197
GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE	199
<i>Mercredi 15 mai 2019.....</i>	<i>201</i>
<i>Mercredi 5 juin 2019.....</i>	<i>213</i>
<i>Mercredi 12 juin 2019.....</i>	<i>243</i>
EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	255
L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT.....	263
Résolutions européennes.....	265
Débat sur la zone euro	265
Débat sur les conséquences de la caducité du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne sur l'autonomie budgétaire des États membres.....	265
Débat sur la lutte contre la fraude à la TVA transfrontalière	265
Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 20 et 21 juin 2019.....	265
Réunion en format "triangle de Weimar"	266
Rencontre avec une délégation de parlementaires albanais.....	266
Entretien avec SEM Faruk Kaymakci, vice-ministre des affaires étrangères de la République de Turquie.....	266
Rencontre avec des représentants d'Airbus	266
Réunion de la COSAC	266
Entretien avec M. Miro Cerar, ministre des affaires étrangères de Slovénie.....	267
Rencontre avec M. Guido Wolf, président de la commission des affaires européennes du Bundesrat allemand	267
COSAC des présidents.....	267
Rencontre avec une délégation du Sénat roumain	267

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Jeudi 16 mai 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Politique de voisinage

Observation des élections en Moldavie

Communication de M. Claude Kern

M. Jean Bizet, président. – Notre réunion débute par une communication de notre collègue M. Claude Kern sur la mission d'observation électorale en Moldavie qu'il a présidée en février dernier, en sa qualité de membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

Il s'agissait d'observer le déroulement des élections législatives en Moldavie, ancienne république soviétique située entre la Roumanie et l'Ukraine. Ce pays, qui compte 3,5 millions d'habitants, a adhéré au Conseil de l'Europe en 1995 et se trouve désormais associé à l'Union européenne dans le cadre du Partenariat oriental. Il me semble important que notre commission soit informée de l'avancement de l'État de droit dans ce pays qui souffre de la corruption.

M. Claude Kern. – J'ai présidé la commission de l'APCE chargée de l'observation des élections législatives en Moldavie, qui se sont déroulées le 24 février dernier. Notre collègue Mme Maryvonne Blondin, co-rapporteuse en charge de ce pays au titre de la commission de suivi de l'APCE, faisait aussi partie de cette commission. J'avais également effectué une mission préélectorale en Moldavie, du 28 au 31 janvier, avec l'objectif d'évaluer l'organisation de la campagne électorale et le climat politique avant l'élection.

À titre liminaire, je rappelle que la Moldavie relève de la politique européenne de voisinage (PEV) de l'Union européenne et, pour le voisinage Est, du Partenariat oriental. Elle est d'ailleurs le premier partenaire oriental à avoir bénéficié, depuis le 28 avril 2014, d'une libéralisation des visas de court séjour, assortie d'une clause de sauvegarde renforcée. Le 27 juin suivant, la Moldavie et l'Union européenne ont signé un accord d'association, assorti d'un accord de libre-échange complet et approfondi, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2016. La mise en œuvre de cet accord repose sur un programme d'association couvrant les années 2017 à 2020 et comportant des dispositions relatives à différents sujets tels que la justice, la lutte contre la corruption, la criminalité organisée, la traite des êtres humains, le terrorisme, les migrations irrégulières ou encore le blanchiment de capitaux.

L'Union européenne est le premier partenaire commercial, investisseur étranger et donateur d'aide de la Moldavie. Parmi les partenaires de la PEV, ce pays est le premier bénéficiaire *per capita* de l'aide européenne. Celle-ci vise en particulier à soutenir les réformes de l'administration publique, de l'agriculture, du développement durable, de la gestion des frontières, ainsi que le soutien à la société civile.

En ce qui concerne le contexte politique et le cadre juridique, il faut noter que la Moldavie coopère de façon satisfaisante avec le Conseil de l'Europe depuis son adhésion, le 13 juillet 1995. L'APCE a observé l'ensemble des élections organisées dans ce pays.

Les précédentes élections législatives avaient eu lieu le 30 novembre 2014. Elles avaient permis aux citoyens moldaves de faire leur choix librement, mais la composition politique du parlement monocaméral avait évolué tout au long de la législature. Ainsi, 40 % des députés élus cette année-là avaient changé d'affiliation politique, avec des conséquences sur la majorité parlementaire, mais aussi sur la confiance des citoyens dans leurs dirigeants et leurs institutions. En effet, les élections moldaves se déroulent dans un contexte marqué par un niveau élevé de corruption ; le pays occupe la 122^e position sur 180 dans le classement de l'indice de perception de la corruption établi par *Transparency International*, alors qu'il est le plus pauvre d'Europe.

Ainsi, les élections législatives se sont déroulées dans un climat de grande méfiance, alors que des enquêtes étaient en cours pour faits de corruption et que la Cour constitutionnelle avait, à plusieurs reprises, suspendu de façon temporaire les pouvoirs du président de la République.

En novembre 2018, le parlement moldave avait décidé, d'une part, de reporter les élections législatives au 24 février suivant et, d'autre part, d'organiser le même jour un référendum consultatif sur la réduction du nombre de députés de 101 à 61 et la possibilité de les révoquer. L'APCE n'a observé que les élections législatives, et non le référendum.

La Commission de Venise du Conseil de l'Europe ainsi que l'OSCE ont rendu des avis sur les nombreuses modifications apportées au code électoral moldave. Celles-ci ont établi un système électoral mixte, qui prévoit l'élection de 50 députés sur 101 dans une circonscription nationale à la représentation proportionnelle et des 51 autres au scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales. La Commission de Venise a exprimé des préoccupations à l'égard de ce système électoral, en considérant que les candidats indépendants se présentant dans les circonscriptions à scrutin majoritaire pourraient, dans un contexte de corruption élevée, être particulièrement perméables aux sollicitations d'hommes d'affaires. En outre, les règles relatives aux seuils minimum de représentation sont particulièrement complexes.

Pour la première fois, 47 bureaux de vote ont été spécifiquement désignés pour les électeurs résidant en Transnistrie, ce territoire moldave situé sur la rive gauche du Dniestr, où la Russie maintient des troupes, notamment la 14^e armée, depuis 25 ans. La commission électorale centrale y a mené une campagne d'information encourageant les électeurs à s'inscrire dans les bureaux de vote pour favoriser leur participation.

Par ailleurs, les critères d'établissement des bureaux de vote à l'étranger ont été très critiqués, car ces bureaux auraient été installés sans lien avec le nombre des électeurs inscrits en dehors du pays, lesquels seraient bien plus nombreux que les chiffres officiels. Un manque de transparence sur ce point est donc à déplorer. Par exemple, 42 bureaux de vote étaient prévus en Italie pour 3 000 électeurs, contre 2 bureaux en Espagne pour 12 000 électeurs...

La mission d'observation électorale a aussi été informée de l'utilisation abusive de ressources administratives et de la mobilisation d'agents publics pour collecter des signatures en faveur de candidats proches de la majorité.

En revanche, les aspects techniques ont été gérés avec efficacité. Les informations figurant sur les listes électorales ont semblé exactes, même si des interrogations demeurent sur le nombre précis d'électeurs inscrits dans un contexte d'émigration croissante.

Les partis politiques et les candidats ont pu faire campagne librement. La campagne électorale a duré jusqu'au dernier moment, y compris jusqu'au jour du scrutin, devant les bureaux de vote. Elle a surtout porté sur des questions sociales – chômage, assistance sociale, retraites –, ainsi que sur la lutte contre la corruption. En revanche, la politique étrangère était moins présente que lors des précédents scrutins, qui avaient été très marqués par les relations avec la Russie.

Les difficultés ayant émaillé la campagne ne sont pas nouvelles et la mission d'observation a regretté que ces problèmes récurrents aient été laissés sans solution depuis des années. Il s'agit surtout de manœuvres d'intimidation des candidats, voire de violences, de discours de haine, d'allégations d'achats de voix et de distribution de cadeaux électoraux. Ainsi, le candidat dont le parti politique porte son nom avait organisé une tombola lors d'un meeting, pendant lequel étaient distribuées des cartes de réduction pour sa chaîne de magasins !

En dépit de plusieurs réformes, le financement de la campagne électorale demeure également problématique, en particulier du fait de la réglementation peu claire des contributions privées, de possibilités de dons insuffisamment plafonnées – apparemment, les dons peuvent atteindre 40 000 ou 50 000 euros – et de l'insuffisance des contrôles et des sanctions.

De même, malgré une législation qui garantit, en principe, l'impartialité du traitement médiatique des candidats, le pluralisme des médias est limité à la fois par l'affiliation de la plupart d'entre eux à des partis politiques et par une très forte concentration de leur propriété. Aussi la couverture de la campagne électorale n'a-t-elle pas été équilibrée, le parti au pouvoir ayant été très largement favorisé.

Le jour du scrutin s'est passé sans heurts. Le vote et le dépouillement se sont déroulés de manière professionnelle et dans le calme.

La mission d'observation a cependant constaté certaines insuffisances techniques, telles que la poursuite de la campagne jusqu'à l'entrée des bureaux de vote, les difficultés d'accès pour les personnes à mobilité réduite ou encore des dysfonctionnements dans les bureaux de vote des électeurs venant de Transnistrie – plus de 37 000 Transnistriens ont pris part au vote. Le taux de participation a atteint seulement 49,2 %, signe de la défiance politique de nombreux Moldaves.

Au total, le parti socialiste du président Igor Dodon, plutôt pro-russe, a remporté 35 sièges, suivi par le parti démocrate, pro-européen, avec 30 sièges, le bloc ACUM, composé de deux partis de centre-droit, avec 26 sièges, le parti Sor, de droite nationaliste et proche de la Russie, avec 7 sièges, auxquels il convient d'ajouter 3 députés indépendants venant de Transnistrie.

Les négociations en vue de former un gouvernement n'ont pas encore abouti. L'ancien gouvernement est toujours en place.

À l'issue du scrutin, la mission d'observation de l'APCE que je présidais a conclu que ces élections législatives moldaves avaient été concurrentielles, mais que des marges de progrès importantes demeuraient, d'autant plus que le contexte est marqué par la faible confiance des citoyens dans leur système politique et institutionnel. Nous avons notamment regretté les modifications fréquentes de la législation électorale, ainsi que les pressions d'hommes d'affaires locaux.

Si les électeurs de Transnistrie ont pu participer au scrutin, ils ont été transférés en bus vers des bureaux de vote où l'organisation était défailante, ce qui a pu altérer la sincérité du processus électoral. Par ailleurs, des insuffisances déjà pointées lors des précédents scrutins n'ont pas été corrigées par les autorités moldaves, en particulier le financement des campagnes électorales, le fonctionnement des médias et leur manque d'impartialité.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie pour ce panorama édifiant, qui montre l'intérêt de structures telles que le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise.

M. Franck Menonville. – Je félicite le rapporteur qui a malheureusement dépeint une situation réaliste. En tant que président du groupe d'amitié France-Moldavie, je compléterai son propos en évoquant le Parti démocrate, qui est partagé entre l'Europe et la Russie, au gré de ses intérêts.

Ce pays est un lieu de rapport d'influences entre l'Europe, la Russie et les États-Unis. L'absence d'État de droit et la corruption posent problème. Les lois électorales évoluent selon le contexte. Les élections municipales sont plus transparentes : à Chişinău, un candidat indépendant a été élu, mais il a été invalidé pour sa présence intempestive sur des réseaux sociaux, alors que tous les autres candidats avaient fait de même.

La Moldavie, en raison de cette instabilité, perd ses élites et sa jeunesse : la population a diminué de 25 % en quelques années, principalement des jeunes, ce qui est extrêmement inquiétant. Le pays a de réelles potentialités, mais l'économie ne pourra pas se développer sans État de droit et sans une confiance de ses citoyens dans leurs institutions.

M. Claude Kern. – La Moldavie est très pauvre, et le contraste est saisissant entre Chişinău, où l'on voit rouler des berlines de luxe, et les villages, dans lesquels on se croirait revenu dans les années cinquante. Les habitants ont l'électricité et le gaz, mais pas toujours l'eau courante...

M. Jean Bizet, président. – Il est important de se préoccuper de ce qui se passe dans les pays qui sont aux portes de l'Europe, pour assurer la sécurité du continent.

Justice et affaires intérieures

Coopération pénale européenne et Parquet européen

*Rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de
M. Jacques Bigot et Mme Sophie Joissains*

M. Jean Bizet, président. – Nous passons à la coopération en matière de justice, qui progresse doucement mais sûrement en Europe. Le traité d'Amsterdam, en 1997, a inscrit la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice parmi les objectifs de l'Union européenne. Dans ce cadre, plusieurs avancées ont été enregistrées : Eurojust, qui facilite la coopération entre les Parquets nationaux, a été institué ; Europol, qui permet la coopération des divers services répressifs des États membres, a été transformé en agence européenne ; surtout, le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires a été consacré. Mais c'est à la faveur du traité de Lisbonne, en 2009, que cette coopération a pris une nouvelle dimension : l'espace de liberté, de sécurité et de justice relève désormais de la procédure législative ordinaire. Et il est envisagé la création d'un Parquet européen, compétent pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. On en parle depuis plusieurs années.

Notre commission a largement contribué à définir les contours de ce Parquet européen. Nous pouvons ainsi nous féliciter de sa structure décentralisée et collégiale et de son organisation en chambres permanentes, dans le respect du principe de subsidiarité. Le Parquet européen a finalement été institué par un règlement, adopté sous la forme d'une coopération renforcée – c'est la quatrième ou cinquième fois que l'on utilise cette procédure, comme avec le brevet communautaire... il faudrait le faire plus souvent. Son entrée en fonctionnement est prévue à l'automne 2020. Cette perspective a conduit nos collègues Mme Sophie Joissains et M. Jacques Bigot à examiner dans quelles conditions le Parquet européen pourra utilement prendre sa place et comment la coopération judiciaire pourra encore s'améliorer.

Mme Sophie Joissains, rapporteure. – En octobre 2013, sous l'impulsion de notre commission et de son président de l'époque M. Simon Sutour, le Sénat a adopté une résolution sur le non-respect du principe de subsidiarité par la Commission européenne sur son projet de Parquet européen. Ce projet, très intégré et centralisé, a fait l'objet de la première mise en œuvre du fameux « carton jaune », quatorze assemblées parlementaires s'étant alors exprimées dans le même sens que le Sénat français.

Malgré la résistance de la Commission, les négociations au Conseil ont finalement permis d'aboutir au règlement du 12 octobre 2017, qui a créé le Parquet européen, sous la forme d'une coopération renforcée, dans une configuration conforme aux positions françaises et aux préconisations du Sénat.

Sa mise en place est aujourd'hui proche. Son champ d'action limité pour le moment à la protection des intérêts financiers de l'Union le place au sein d'une coopération policière et judiciaire dense, active sur l'ensemble du domaine pénal, de la criminalité organisée transfrontalière à la cybercriminalité et aux actes terroristes. M. Jacques Bigot et moi-même avons souhaité faire une évaluation, un état des lieux avant son installation.

De 2013 à sa mise en place, le contexte criminel international a profondément évolué et la coopération pénale européenne s'est adaptée en conséquence. La coopération judiciaire européenne s'est progressivement instaurée. D'abord en marge des traités, elle s'intensifie et est institutionnalisée en 1992 par le traité de Maastricht sous la dénomination de « justice et affaires intérieures » (JAI). Le troisième pilier européen était désormais officiel.

En 1997, le traité d'Amsterdam érige en objectif de l'Union européenne la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. L'ambition est affichée, mais le bilan mitigé, les barrières étatiques sont fortes et le caractère opérationnel limité.

Le traité de Lisbonne marque une prise de conscience importante des États membres et ouvre de nouvelles perspectives en élargissant le champ de la coopération judiciaire en matière civile et pénale. Il renforce les rôles d'Europol et d'Eurojust et envisage un nouveau modèle de coopération judiciaire passant par la création d'un Parquet européen compétent pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, dont les compétences pourraient certes être élargies... à la condition de recueillir le vote unanime des États membres.

La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur un principe essentiel au fonctionnement de l'espace judiciaire européen : le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires. Cette coopération inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres, l'adoption de règles minimales communes n'empêchant pas les États de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes. Ces règles minimales et ce socle commun concernent la définition des infractions pénales et des sanctions dans certains domaines de la criminalité particulièrement graves et revêtant une dimension transfrontalière : le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.

Selon un recensement établi par le Secrétariat général du Conseil, l'Union européenne dispose d'environ soixante textes principalement consacrés, d'une part, à la coopération judiciaire en matière pénale, et, d'autre part, au rapprochement du droit pénal matériel des États membres, qu'on peut diviser en trois catégories : les instruments d'entraide judiciaire, les législations d'harmonisation des infractions et sanctions pénales et les outils de coopération.

Le principe de reconnaissance mutuelle en matière pénale permet aux décisions de justice rendues par un État membre d'être exécutées dans un autre

comme si elles étaient les siennes. Parmi les instruments législatifs fondés sur ce principe, figure principalement le mandat d'arrêt européen qui, depuis 2004, a remplacé les longues et aléatoires procédures d'extradition qui existaient entre les États membres.

Au cours de nos différentes auditions, il est apparu que le mandat d'arrêt européen constituait un dispositif essentiel de la coopération pénale européenne. Son usage est aujourd'hui fréquent et en augmentation constante, notamment en France. Il s'agit là de la pierre angulaire de l'Europe de la justice. L'Union européenne s'est également dotée d'un ensemble de normes minimales tendant à l'harmonisation des incriminations et des sanctions dans ses domaines de compétence en matière pénale, la lutte contre le terrorisme et le blanchiment de capitaux, ou encore certaines garanties procédurales.

Divers réseaux de praticiens œuvrent au dialogue entre les autorités judiciaires des États membres, le Réseau judiciaire européen étant l'un des plus importants, sinon le plus important d'entre eux, mais c'est au sein et dans le cadre d'Eurojust que, ces dernières années, la coopération judiciaire pénale a trouvé sa forme la plus concrète et la plus aboutie. Eurojust, créée en 2002, a accompagné et renforcé la construction progressive de l'espace de liberté, de sécurité et de justice européen. Le traité de Lisbonne a accru ses compétences.

Cette agence poursuit trois objectifs principaux : promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des États membres ; améliorer la coopération entre ces autorités, en facilitant la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition ; soutenir les autorités nationales afin de renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Eurojust a été conçue comme un outil facilitateur, et non comme une « super autorité judiciaire ». Son fonctionnement est de nature intergouvernementale, chacun des 28 États membres y dispose d'un représentant permanent détaché au siège d'Eurojust, à La Haye, où M. Jacques Bigot et moi-même nous sommes rendus. Eurojust remplit son mandat, soit par l'intermédiaire d'un ou plusieurs membres nationaux, soit en tant que collègue. Ce réseau de correspondants nationaux s'est récemment illustré dans la résolution d'une enquête portant sur des attentats terroristes qui ont endeuillé plusieurs États membres. La réactivité de cette étroite coopération a permis une rapidité salubre dans l'arrestation des coupables.

Eurojust a créé en son sein des unités de travail spécialisées, dont le groupe contre-terrorisme, initié et présidé aujourd'hui par notre membre national, M. Frédéric Baab, qui, au ministère de la justice de l'époque, avait beaucoup œuvré pour le Parquet européen...

Le succès d'Eurojust réside dans l'efficacité et l'organisation mise en place par les membres nationaux, mais aussi dans la confiance que l'agence a suscitée auprès des autorités judiciaires nationales. Son activité progresse régulièrement, avec une accélération depuis 2014. La France, avec l'Allemagne et

l'Italie, est l'un des États membres qui utilisent le plus Eurojust, 17,2 % des dossiers ouverts l'ont été de son fait. Toutefois, l'évolution des moyens d'Eurojust fait l'objet de sérieuses inquiétudes pour l'avenir : en effet, son budget devrait diminuer de 9 % au cours des années 2021 à 2027, alors que son activité devrait continuer de croître. Il serait préjudiciable à tous que sa dynamique soit freinée...

La création du Parquet européen n'est pas étrangère à ce paramètre, le traité de Lisbonne prévoyant qu'il soit institué « à partir d'Eurojust ». M. Jacques Bigot va à présent vous parler de ce nouvel instrument prometteur, que notre commission a contribué à porter sur les fonts baptismaux, le Parquet européen.

M. Jacques Bigot, rapporteur. – D'emblée, je voudrais insister sur un point pour éviter d'éventuelles confusions – rendues possibles avec les déclarations du Président de la République sur le parquet européen antiterroriste : nous assistons à un cas exceptionnel d'abandon de souveraineté par les États, par la création d'un parquet international pouvant engager des poursuites pénales contre leurs ressortissants, lesquelles seront toutefois engagées devant les juridictions du pays du justiciable, contrairement à ce qui avait été imaginé au début.

Le Parquet européen ne sera compétent pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites – mais c'est loin d'être négligeable en termes de montants – que sur les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. C'était une demande de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), qui constatait que les parquets nationaux n'étaient pas très prompts à engager des poursuites quand ils constataient des fraudes à la TVA, par exemple.

Après de longues négociations, l'accord n'a pu être trouvé, autour des propositions de la France notamment, que sur un modèle collégial avec des chambres permanentes formées de membres du Parquet émanant de plusieurs pays, qui proposeront à la collégialité d'engager ou non des poursuites. Ce n'est donc pas un seul homme qui décidera pour toute l'Europe...

Cela ne concerne pas tous les États membres, mais seulement 22 d'entre eux. Certains, comme les Pays-Bas, ont mis beaucoup de temps à l'accepter et sont encore très frileux. La Suède envisage de rejoindre le dispositif, ce qui porterait le nombre de pays à 23. Le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark, la Hongrie et la Pologne ont refusé de s'y associer.

Il s'agira d'un parquet unique, mais à structure décentralisée. Le niveau centralisé aura son siège à Luxembourg, pays où siège aussi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – mais il ne la saisira jamais. Le fait que les Pays-Bas n'aient rejoint la coopération que tardivement a eu pour conséquence que son siège sera loin de ceux d'Eurojust et d'Europol, qui siègent à La Haye, l'un en face de l'autre – c'est dommage ! Le chef du Parquet et les procureurs désignés par chaque pays composeront le niveau central, et les États désigneront un procureur européen délégué pour le niveau décentralisé. Le Parquet européen pourra mener une enquête soit à la suite d'un signalement, par exemple par l'OLAF, soit par l'exercice de son droit d'évocation lorsqu'une enquête lui semblera comporter une fraude aux intérêts

de l'Union. Ce parquet est censé entrer en fonction le 20 novembre 2020 au plus tôt, mais il existe des difficultés, en premier lieu la désignation de son chef.

Il revient au Conseil et au Parlement européen de désigner ce dernier pour un mandat de sept ans non renouvelable. Or, cette procédure, qui devait aboutir en avril dernier, a pris du retard. Le comité de sélection a retenu plusieurs noms, dont deux tiennent la corde : le Français Jean-François Bohnert, actuellement procureur général à Reims, qui a plutôt les faveurs du Conseil, et une candidate roumaine, procureure très engagée dans la lutte contre la corruption...

M. André Gattolin. – Et il y a de quoi faire, en Roumanie !

M. Jacques Bigot, rapporteur. – ...qui a, elle, plutôt les faveurs du Parlement européen. Comme il faut un accord entre les deux instances, la nomination ne pourra se faire qu'après les élections européennes. La Roumanie ne soutient pas la candidate roumaine : elle a même lancé des poursuites contre elle le jour où elle était reçue en audition ! On a cru comprendre que sa lutte contre la corruption ne l'avait pas rendue très populaire chez elle... Nous avons donc une candidate qui représente tout un symbole de cette lutte, qui intéresse donc naturellement la commission des libertés du Parlement européen, et un candidat français qui a une pratique internationale, parle sept langues, a été nommé très jeune à l'ambassade de France à Berlin, et semble donc plus habile pour mettre en œuvre cette nouvelle instance dans toute sa complexité.

Les membres du collège devront ensuite être désignés, et au niveau national, le droit français devra être adapté – un projet de loi en ce sens pourrait être déposé à l'été 2020.

Comment le Parquet européen fonctionnera-t-il ? Il fonctionnera avec l'OLAF, et aussi avec Eurojust, mais de manière moins importante, puisque cette institution est déjà consacrée à la coopération entre services judiciaires des États membres. Il coopérera aussi avec Europol. C'est là que la question des moyens financiers se pose. Je l'avais dit dans mon rapport sur la réunion, à Bucarest, du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol : la Commission envisage de réduire les moyens d'Europol et d'Eurojust pour financer le Parquet européen. Or ce n'est pas en privant Europol, bras utile du Parquet, qu'on fera fonctionner mieux ce dernier.

Se pose la question de l'extension de ses compétences. M. Jean-Claude Juncker et le Président de la République ont parlé d'un parquet antiterroriste européen. On pense aussi à la cybercriminalité. Mais soyons prudents ! C'est un travail de très longue haleine. Le Parquet européen doit d'abord réussir dans ses missions.

Nous l'avons vu lors de nos entretiens avec le juge français à Eurojust, la coopération européenne a été très utile dans la lutte contre le terrorisme. Même si elle peut être difficile, sans dévoilement des secrets de l'instruction, elle a permis de soutenir les enquêtes menées à Paris par M. François Molins. Peut-être serait-il intéressant d'avoir une communication sur ce sujet. Mme Sophie Joissains et moi-

même pensons que la cybercriminalité est un vrai sujet. La coopération est la seule solution car les victimes sont un peu partout en Europe. C'est aussi vrai dans le domaine de l'antiterrorisme, pour lequel la Première ministre de Nouvelle-Zélande a récemment lancé un appel à la coopération. Le travail de notre commission ne devrait donc pas cesser sur ce sujet.

M. Jean Bizet, président. – Le Parquet européen n'avait pas été sans susciter un peu d'émotion : certains avaient craint une centralisation excessive. Nous avons fait valoir le principe de subsidiarité et il a été, comme Mme Sophie Joissains l'a dit, bien encadré.

Il est certain que la cybercriminalité est en augmentation exponentielle et qu'un pays ne peut traiter seul le problème.

M. Simon Sutour. – Merci aux deux rapporteurs. Il peut nous arriver d'être pessimistes, mais finalement, les choses avancent dans l'Union européenne ! Je ne peux m'empêcher d'avoir une pensée pour notre ancien collègue M. Pierre Fauchon, qui se battait pour la création d'un Parquet européen, et ne l'aura finalement pas vu voir le jour. Nous avons enclenché la procédure de « carton jaune » contre le projet de règlement de 2013, car nous considérons que ce Parquet devait être collégial. D'autres pays l'avaient fait pour d'autres raisons, parfois pour de mauvaises raisons... Mais nous avons atteint le nombre de pays suffisant pour demander à la Commission de revoir sa copie. Cela avait provoqué beaucoup d'émoi. Des appels téléphoniques...

Mme Sophie Joissains, rapporteure. – ...venant directement de la Commission...

M. Simon Sutour. – ... ou de sa représentante à Paris. On a beaucoup fait appel à l'époque à notre compréhension...

Mme Sophie Joissains, rapporteure. – Mais nous avons bien compris de quoi il s'agissait !

M. Simon Sutour. – Les deux candidatures pour le poste de chef du Parquet européen sont bonnes, même si les deux profils diffèrent. Le Parquet européen traitera des infractions financières ; c'est un début !

Le mandat d'arrêt européen, qui a près de quinze ans puisqu'il fut créé en 2004, a été un grand progrès. Il fonctionne de façon quasi automatique. Mais je note qu'il n'a pas fonctionné récemment pour les anciens membres du gouvernement catalan qui résident à Bruxelles et à Édimbourg et sont passés par l'Allemagne. Les juridictions ne l'ont pas appliqué en mettant en avant les droits de l'Homme, provoquant les protestations de l'Espagne. Pour l'ancien président, M. Puigdemont, l'Allemagne avait accepté le mandat d'arrêt européen uniquement pour la malversation, soit pas grand-chose par rapport à l'essentiel, la rébellion – à tel point que le parquet espagnol l'a retiré. Les juges belges sont allés dans le même sens, comme les juges britanniques.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci aux deux rapporteurs. Sur la cybercriminalité, il y a beaucoup à dire, mais elle représente déjà une bonne partie du travail des magistrats de liaison. Il faudra être prudent sur ce terrain comme sur celui de l'antiterrorisme : il ne faudrait pas remplacer une chose qui fonctionne par quelque chose qui ne fonctionne pas. Attention aussi au rôle de plus en plus prédominant du parquet dans l'antiterrorisme : cela pourrait devenir inquiétant si nous le déléguons à un Parquet européen.

Avant de devenir parlementaire, j'ai pu constater que lorsque l'OLAF contrôlait l'usage des fonds communautaires, il signalait le cas aux autorités nationales qui, souvent, ne faisaient rien.

Dans le cadre de la conditionnalité entre versement de fonds communautaires et État de droit, l'une des raisons de ne plus les verser pourra être la constatation de fraudes qui confinent parfois au hold-up organisé. On peut dès lors comprendre que la Hongrie, qui a centralisé l'usage des fonds communautaires, ne veuille pas du Parquet européen...

Je ne dirai pas que les deux candidats sont équivalents. Une personne qui a eu la pratique de la loi des suspects dans son pays ne pourra pas faire accepter le Parquet européen dans tous les pays. La lutte contre la corruption en Roumaine est bien sûr indispensable, mais ne peut pas se faire au détriment de l'État de droit. Compte tenu de sa personnalité controversée, la nommer à la tête du Parquet européen, ce serait nommer un symbole, plutôt qu'une personne qui le fasse fonctionner. Souvenons-nous qu'il aura peut-être un jour un rôle de garant de gardien des libertés individuelles.

M. Jacques Bigot, rapporteur. – La crainte que l'on peut avoir, c'est qu'il y ait une confusion sur les compétences du Parquet européen. J'ai peur qu'en novembre 2020, surtout si c'est un Français qui est nommé, le public croie qu'il s'agit d'un parquet antiterroriste. Nous devons faire en sorte que ses compétences soient bien comprises, et leur importance reconnue.

Bien sûr, les Français sont assez convaincus que le candidat français est compétent, pas en raison de sa nationalité, mais des raisons que vous avez indiquées. La victimisation de la candidate roumaine la fait apparaître comme un symbole, alors qu'il faut quelqu'un capable de travailler avec les procureurs et de saisir les juridictions des différents États membres. Nous avons donc une mission de pédagogie. Mme Sophie Joissains et moi-même avons demandé au président Philippe Bas de présenter notre travail sur le futur Parquet européen à la commission des lois.

M. Simon Sutour. – Très bien !

M. Jean Bizet, président. – La commission des lois, à laquelle sera envoyée notre proposition de résolution européenne, pourrait même s'en saisir...

M. Pierre Laurent. – Les problèmes de fraude sont importants : on parle de 50 milliards d'euros pour la fraude à la TVA. En matière de corruption, il y a des pays dont on parle souvent, et d'autres moins : en Lettonie, le directeur de la banque

centrale vient ainsi d'être mis en cause gravement. Concernant la nomination du chef de ce futur Parquet européen, le projet de résolution va vite en besogne en appelant à la transparence. De quelle transparence parle-t-on ? Quel candidat la France soutient-elle ? Elle soutenait au départ le candidat français, mais qui peut dire aujourd'hui quel est l'avis du Président de la République ? Cette question fera probablement partie d'un paquet plus général de désignations aux hautes fonctions de l'Union européenne, et les critères ne seront pas uniquement la plus grande compétence. La question de la transparence est donc un vrai sujet. Il nous faudra faire preuve de beaucoup de vigilance sur cette question. Je m'abstiendrai sur la proposition de résolution européenne.

M. Jean Bizet, président. – Merci à nos deux rapporteurs de porter le débat dans la commission saisie au fond.

M. Simon Sutour. – Petite précision technique : la commission saisie au fond a deux possibilités, soit ne pas bouger et laisser passer le temps jusqu'à ce que la résolution soit définitive, soit désigner un nouveau rapporteur...

Mme Sophie Joissains, rapporteure. – Nous sommes tous les deux à la commission des lois !

M. Simon Sutour. – Mais nous ne sommes pas toujours suivis...

M. Jean Bizet, président. – L'Union européenne est parfois mal jugée, mais l'Europe, c'est le temps long, car elle doit trouver des compromis ; mais quand elle n'y parvient pas, la coopération renforcée est le bon outil.

M. Jacques Bigot. – La justice aussi, c'est le temps long : cela tombe bien !

*

À l'issue du débat, la commission autorise la publication du rapport d'information et adopte – M. Pierre Laurent s'abstenant – la proposition de résolution européenne suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne :

Proposition de résolution européenne

- (1) Le Sénat,
- (2) Vu l'article 88 4 de la Constitution,
- (3) Vu les articles 82 à 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- (4) Vu la résolution européenne portant avis motivé du Sénat du 28 octobre 2013 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement portant création du Parquet européen (COM (2013) 534 final),
- (5) Vu le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen,

(6) Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen intitulée « Une Europe qui protège : une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières » du 12 septembre 2018, COM (2018) 641 final,

(7) Vu la communication de la Commission présentant le rapport annuel 2017 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du 23 octobre 2018, COM (2018) 490 final,

(8) Vu la décision 7626/19 du Conseil relative à l'exercice des pouvoirs du secrétaire général du Conseil en ce qui concerne les réclamations introduites auprès du Conseil par des candidats au poste de chef du Parquet européen,

(9) Rappelle que la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice constitue un objectif essentiel de l'Union européenne et que la coopération judiciaire en matière pénale apporte une contribution importante à la réalisation de cet objectif ; note qu'une telle coopération requiert l'application effective du principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et l'établissement de normes minimales tendant à l'harmonisation des incriminations et des sanctions dans les domaines de compétences de l'Union européenne en matière pénale ; se réjouit du succès que constitue le mandat d'arrêt européen ;

(10) Incite à développer les formations visant à ce que les praticiens puissent mieux connaître et utiliser l'ensemble des instruments de coopération judiciaire en matière pénale ; demande que la communication sur cette coopération soit améliorée afin que les citoyens européens puissent avoir une meilleure connaissance de la valeur ajoutée européenne dans ce domaine ;

(11) Réitère son fort attachement à la mise en place du Parquet européen, organe indépendant compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et donc au budget européen ; fait observer que le Parquet européen permettra d'enquêter sur des affaires transnationales complexes, actuellement insuffisamment traitées au niveau tant national qu'euro-péen, et qu'il apportera également son assistance aux États membres participants dont le système judiciaire présente des dysfonctionnements ;

(12) Se félicite que la structure décentralisée et collégiale du Parquet européen et son organisation en chambres permanentes respectent finalement le principe de subsidiarité, comme l'avait initialement demandé le Sénat ;

(13) Note que le Parquet européen est constitué sous la forme d'une coopération renforcée impliquant pour l'instant vingt-deux États membres et forme le vœu que les États membres non participants rejoignent in fine le Parquet européen ;

(14) Insiste pour que le Parquet européen soit fonctionnel à la date prévue, soit le 20 novembre 2020, et invite le colégislateur européen à désigner le chef du Parquet européen dans les meilleurs délais ; rappelle que la procédure de désignation des responsables du Parquet européen doit être transparente et équitable et reposer sur le principe de coopération loyale afin que leur légitimité soit incontestable ; considère que le Parquet européen doit disposer de ressources financières et humaines suffisantes pour remplir son mandat, sans réduire pour autant les moyens des agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dont les missions continueront de se développer ;

(15) Juge indispensable que le Parquet européen et les agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice entretiennent des relations étroites fondées sur la confiance et la coopération mutuelle de manière à éviter à la fois la redondance de leurs travaux et une éventuelle déperdition de compétences, dans un champ géographique différent ; demande, dès lors, qu'une attention particulière soit accordée à la coordination de

l'activité du Parquet européen avec celle de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), d'Europol et d'Eurojust, dans le respect du mandat de chacun de ces organes ;

(16) Réitère son exigence d'un meilleur partage d'informations entre les services judiciaires et répressifs nationaux et les agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le respect des principes de protection et de propriété des données, auxquels le système de gestion des dossiers du Parquet européen devra se conformer lors de l'interconnexion des différents systèmes d'information ; souligne à cet égard que la sécurisation des moyens de communication entre les services nationaux, les agences et le Parquet européen constitue à la fois une priorité et une incitation à échanger davantage d'informations ;

(17) Note que la forte croissance de la cybercriminalité constitue une menace affectant l'Union européenne et ses États membres, qui recouvre des formes variées aux conséquences potentiellement très lourdes ; considère que les cybermenaces doivent elles aussi être traitées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale ; appelle à une meilleure coopération internationale dans la lutte contre les cybermenaces de façon à promouvoir la sécurité et la stabilité du cyberspace, qui requièrent des comportements responsables de la part des États et le respect des libertés fondamentales et de l'État de droit ;

(18) Invite le Parquet européen et le Parquet national financier à entretenir des relations étroites et complémentaires ;

(19) Observe que l'extension du champ de compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières fait l'objet de plusieurs propositions ; juge intéressante une telle perspective, dans un contexte marqué par la persistance de la menace terroriste en Europe ; rappelle toutefois que cet objectif, dont la réalisation requiert l'unanimité au Conseil européen, touche à la souveraineté des États membres et doit donc être apprécié aussi au regard du principe de subsidiarité ; considère qu'il convient d'éviter toute précipitation, alors que le Parquet européen n'est pas encore fonctionnel et devra asseoir sa légitimité et démontrer son utilité, à la fois au sein du paysage institutionnel européen et dans l'ordre juridique des États membres participants ; estime que l'extension du champ de compétences du Parquet européen ne pourra intervenir, le cas échéant, qu'après une évaluation indépendante et rigoureuse de son fonctionnement, à laquelle le nouveau Parquet national antiterroriste devra participer ; juge, dès lors, que la priorité doit être accordée à la réunion des conditions permettant au Parquet européen d'accomplir pleinement son mandat et que l'extension de son champ de compétences ne saurait être envisagée qu'à moyen ou long terme ;

(20) Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir.

Institutions européennes

Conférence interparlementaire de Bucarest en vue du sommet européen de Sibiu

Communication de M. André Gattolin et de Mme Gisèle Jourda

M. Jean Bizet, président. – Mme Gisèle Jourda et M. André Gattolin sont allés à Bucarest pour être nos yeux et nos oreilles à la conférence interparlementaire destinée à préparer le sommet de Sibiu de jeudi dernier, au cours duquel les vingt-sept ont commencé à tracer les pistes d'une stratégie de l'Union européenne pour les cinq ans à venir. Ils ont adopté une déclaration commune mais il s'agissait surtout d'attester, auprès des citoyens européens appelés aux urnes dans deux semaines, de leur volonté d'avancer ensemble.

Dans cette déclaration, les vingt-sept ont fixé dix commandements qu'ils s'engagent à respecter durant les cinq prochaines années. À nos yeux, ces dix engagements sont les bons : ils donnent un cap précieux. L'unité, la protection de nos valeurs, la subsidiarité, l'équité, l'ambition et la responsabilité, la priorité à la jeunesse, la sécurité, le multilatéralisme – ou ce qu'il en restera – sont assurément des objectifs partagés. Mais, adoptés à la va-vite, ces engagements sonnent encore bien creux à ce stade. Et les discussions à Sibiu ont surtout tourné autour de la procédure de désignation du futur président de la Commission européenne.

Bien sûr, c'est lors de sa réunion des 20 et 21 juin que le Conseil européen finalisera réellement le nouveau programme stratégique de l'UE. Les élections seront passées, et s'ouvrira un nouveau cycle institutionnel : le moment sera donc plus propice. Mais ce Conseil de juin sera aussi celui qui devrait s'entendre sur les nominations aux postes à renouveler et proposer notamment un nom pour succéder à M. Juncker : il nous faudra veiller à ce que cela n'occulte pas les sujets de fond. Le Conseil européen doit donner une réelle substance à ce que je serais tenté de désigner comme le décalogue de Sibiu. Mais les postes sont nombreux : président de la Commission, président du Conseil, président de la Banque centrale...

M. André Gattolin. – Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité...

M. Jean Bizet, président. – Les parlements nationaux avaient été invités à élaborer ensemble une contribution dans la perspective de ce sommet de Sibiu. La présidence roumaine de l'Union européenne a en effet organisé tardivement une conférence interparlementaire sur l'avenir de l'UE, qui s'est tenue à Bucarest les 1^{er} et 2 avril derniers. Notre commission y a été représentée par nos collègues Mme Gisèle Jourda et M. André Gattolin. Aucun membre de l'Assemblée nationale n'avait fait le déplacement.

La conférence n'a pas tenu ses promesses. Elle a notamment donné lieu à des interventions roumaines assez négatives. La conférence s'est conclue par l'adoption d'une déclaration qui était destinée à nourrir le sommet de Sibiu mais qui est finalement décevante, tant par son contenu, très général, que par les modalités de son adoption, puisqu'elle n'a fait l'objet d'aucun débat ni amendement. Je laisse les rapporteurs nous en dire plus.

Mme Gisèle Jourda. – Merci au président Bizet de sa confiance. C'était la première fois que j'assistais à une telle conférence. On en revient avec des questionnements : quand on entend les différents parlementaires et leur vision de l'Union européenne, on a de quoi être inquiet.

Cette réunion était organisée dans le cadre de la présidence roumaine de l'Union européenne, qui voulait se valoriser, et à l'initiative conjointe des présidents des commissions des affaires européennes de la Chambre des députés et du Sénat roumains. Elle avait pour objectif affiché d'apporter une contribution des parlements nationaux au sommet de Sibiu du 9 mai.

J'ai retenu une phrase, qui pouvait susciter l'espérance : un des interlocuteurs a ainsi qualifié l'Union européenne de « modèle de coopération fructueuse capable de s'adapter aux politiques du futur ». Mais ni cette conférence ni le sommet de Sibiu n'ont pas eu du tout les effets escomptés : la montagne a accouché d'une souris.

Je me suis particulièrement consacrée au Partenariat oriental. La présidence roumaine a, en effet, voulu mettre l'accent sur cette politique. Les ministres des affaires étrangères réunis ce lundi 13 mai à Bruxelles en ont célébré les 10 ans. Là aussi la déclaration est stupéfiante : le bilan est fait, mais aucune perspective n'est tracée, ce qui est assez angoissant !

Parmi les derniers entrés dans l'Union, la Roumanie estime de son devoir de soutenir le destin européen de ses voisins à l'Est de l'Europe et, plus particulièrement du plus proche d'entre eux, la Moldavie. Que souhaite la Roumanie ? Son grand rêve, c'est de réunir les territoires de l'ancienne principauté de Moldavie. Avec la République de Moldavie au sein de l'Union européenne, elle pourrait ainsi gagner en force.

Le vice-premier ministre moldave, qui représentait son pays, a dressé un bilan positif des actions menées dans le cadre du Partenariat oriental : un régime sans visas, l'accord d'association et la zone de libre-échange. Il a toutefois rappelé l'écart de richesse entre la Moldavie et la Roumanie et les bienfaits de l'intégration européenne : aujourd'hui, le PIB par habitant de la Roumanie est cinq fois supérieur à ce qu'il est en Moldavie. Enfin, il a plaidé pour le maintien d'une perspective européenne pour son pays, nécessaire selon lui pour mettre en œuvre la réforme de la justice. Je remarque que, dans la déclaration adoptée lundi, les ministres appellent à prolonger et approfondir la coopération sans toutefois mentionner un avenir européen pour les pays partenaires.

Durant ce débat, j'ai également été marquée par les propos de la présidente de la commission de l'intégration européenne du parlement géorgien, Mme Khulordava. Elle a rappelé que la volonté de se rapprocher de l'Union européenne est un choix du peuple géorgien, qui est prêt à assumer les efforts pour cela car il croit à un avenir meilleur avec l'Union européenne. Elle a également mis en exergue le fait qu'aujourd'hui l'enthousiasme pour le projet européen se situe plus à la périphérie de l'Europe qu'en son sein, où, comme on le sait, une partie grandissante de la population doute du projet commun – faisant ainsi référence aux futures élections européennes.

La session précédente était consacrée à l'économie du futur. Le débat a été marqué par l'intervention de l'économiste belge M. André Sapir. Il a défendu le modèle européen, qui a favorisé la cohésion économique, sociale et territoriale. Il a cependant relevé qu'il reste encore trop de disparités entre les régions et que les fonds européens doivent être mieux utilisés pour y remédier. Pour lui, le modèle économique ne doit pas être abandonné, mais il doit évoluer. Il a repris un constat que nous avons fait ici aussi : l'Europe est à la traîne dans la révolution numérique, au risque d'une dépendance technologique envers les États-Unis et la Chine. À son sens, pour y remédier, il faut une stratégie industrielle européenne pour le numérique et l'élimination du carbone en alliant la définition d'un cadre régulateur à des investissements dans la recherche et l'innovation. En outre, pour remédier aux menaces venues de l'extérieur, il faut lutter contre l'évasion et l'érosion fiscales et mettre en place une politique d'achat privilégiant les produits européens. Un « *buy European act* » cher au président Bizet.

Pour ma part, j'ai rappelé l'importance de la Politique de voisinage, qu'il s'agisse de la Méditerranée ou du Partenariat oriental, qu'il faut maintenir à l'heure où la Commission critique son coût. Ces pays ont besoin de nous, et nous avons besoin d'eux. J'ai rappelé que la politique économique, comme toute politique, résulte d'abord de choix et qu'il nous fallait définir collectivement l'Europe que nous voulons.

En conclusion de cette conférence, les deux co-présidents voulaient remettre au ministre roumain des affaires européennes une déclaration destinée à nourrir les échanges du sommet de Sibiu, mais nous n'en avons pas jugé le contenu satisfaisant. C'était pour ainsi dire de l'eau tiède ! Mais nous n'avons pas pu en débattre ni même l'amender. Il nous a été présenté en fin de conférence... c'était un peu particulier. C'est pourquoi beaucoup se sont désolidarisés de la démarche. Si les interventions ont été nombreuses, il y a eu, dans le fond, très peu d'échanges et nous n'avons pas dégagé de ligne commune. Peut-être eût-il été préférable de centrer l'apport des parlements nationaux sur certains points plutôt que de rechercher l'exhaustivité.

M. André Gattolin. – Je remercie à mon tour notre président pour m'avoir permis de représenter notre commission à cette conférence, même si le résultat n'a pas été aussi bon qu'on aurait pu l'espérer. Peut-être annonçait-elle le sommet de Sibiu... Peut-être était-elle également trop ambitieuse, comme l'a dit Mme Gisèle Jourda.

Je suis, pour ma part, intervenu dans la session consacrée à la société du futur. Elle a été marquée par l'intervention du directeur anti-discrimination du Conseil de l'Europe. Il a certes évoqué le renforcement du cadre législatif pour les droits de l'Homme et l'État de droit. Mais il a aussi présenté les dangers qui menacent les démocraties européennes. Il s'agit, d'une part, du populisme et du nationalisme qui tendent à passer du discours à la mise en œuvre politique. J'y reviendrai. Il s'agit, d'autre part, de la numérisation de la société et de la manière dont elle est menée par de grands groupes privés : l'intelligence artificielle, les algorithmes et la constitution de bases de données peuvent constituer un danger pour la démocratie si on ne les encadre pas. Il a aussi appelé à enseigner les valeurs démocratiques européennes.

Je l'ai soutenu lors de mon intervention, en reprenant des idées développées au sein de notre commission, comme le développement d'une intelligence artificielle européenne fondée sur des valeurs démocratiques et une éthique dans la conception. Et j'ai appelé l'Union européenne et le Conseil de l'Europe à travailler ensemble sur ces questions.

La toute première session était consacrée aux « politiques de l'avenir » et visait à donner la parole aux représentants des groupes politiques européens, souvent roumains, pour des échanges retransmis en direct à la télévision. Seul le représentant du groupe des verts, le néerlandais Bas Eickhout, a abordé la question de l'État de droit et en particulier en Roumanie. Cette question a pesé sur la conférence et sur les débats, entachant, d'une certaine façon, la légitimité de la présidence roumaine.

Il faut dire que la situation en Roumanie est préoccupante, comme nous l'a expliqué notre ambassadrice. Le parti au pouvoir est dominé par le Président de la Chambre des députés, M. Liviu Dragnea, qui fait l'objet de poursuites judiciaires dans des affaires de corruption qui l'empêchent notamment d'accéder au poste de Premier ministre. Des lois visant à réformer l'institution judiciaire ont été adoptées à l'automne dernier et M. Dragnea tente depuis, mais sans succès jusqu'à présent, d'obtenir une ordonnance d'amnistie et de grâce qui effacerait ses condamnations et celles de ses amis politiques.

Face à cette situation, les autorités européennes ne sont pas restées sans rien faire pour défendre l'État de droit. Pas plus tard que vendredi dernier, la Commission européenne a adressé une lettre aux autorités roumaines dans laquelle elle les avertit que sans amélioration de la situation, elle déclenchera le mécanisme prévu en cas d'atteinte à l'État de droit dans un État membre. Ce faisant, la Roumanie ne serait plus soumise au mécanisme de coopération et de vérification auquel elle est assujettie depuis 2007. Elle pourrait même tomber sous le coup du déclenchement de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne si les recommandations de la Commission européenne n'étaient pas suivies d'effet.

Pour sa part, le parti socialiste européen a, je crois, pris ses distances avec le parti social-démocrate roumain. De son côté, le président de la République roumain, M. Klaus Iohannis, de centre-droit et opposé politiquement à M. Dragnea, lutte pied à pied, dans les limites de sa fonction, contre ces tentatives antidémocratiques. Il a ainsi décidé que les réformes judiciaires seraient soumises à référendum consultatif le même jour que le scrutin pour les élections européennes. Ce référendum n'aurait de valeur politique que si le quorum de 30 % était atteint. Les sondages évoquent une participation de 39 % avec un vote qui irait dans le sens du Président. La Commission a encore signifié lundi dernier que la Roumanie pouvait renoncer à son adhésion à Schengen. Quant aux sondages sur les élections européennes, ils donnent le PSD à 29 %, la droite conservatrice à un peu plus de 20 % et la nouvelle alliance libérale emmenée par M. Dacian Ciolos, ancien Premier ministre « technique » et commissaire européen à l'agriculture, frôlerait les 20 %...

Il y a donc en Roumanie une situation inquiétante qui rappelle malheureusement celle de la Pologne et de la Hongrie et qui méritera peut-être un travail de notre commission.

M. Jean-Yves Leconte. – Je peux imaginer ce que vous avez pu voir. Mais la Roumanie a fait le choix d'être dans la coopération renforcée pour le Parquet européen, contrairement à d'autres. Elle n'est pas dans une démarche d'opposition complète, malgré les gros dysfonctionnements de sa démocratie. Attention à ne pas construire l'antagonisme. Les Roumains jouent encore le jeu. Bien sûr, la lutte anticorruption est une priorité absolue. Mais on ne peut pas fixer cette priorité sans vérifier si la présomption d'innocence est bien respectée. Bien sûr, le système juridique d'avant 1989 mérite d'être réformé. Mais on ne peut pas le reconstruire en lui donnant des priorités politiques. En France, les écoutes téléphoniques sont sous le contrôle de la police. En Roumanie, si la Justice a besoin d'écoutes, elle doit faire une commande auprès des services : cela ne va pas ! Si nous voulons assurer l'État de droit, il faut veiller à l'équilibre des pouvoirs, et non pas soumettre la justice à un pouvoir politique, même si ce pouvoir est bon.

M. André Gattolin. – Mais nous parlons de lois d'amnistie voulues par un homme politique leader de son parti qui veut de nouveau pouvoir être nommé Premier ministre ! C'est clairement un recul par rapport à la situation antérieure.

M. Simon Sutour. – Pour la Roumanie comme pour la Bulgarie, nous n'avons pas traité ces questions avant leur entrée dans l'Union.

M. Jean Bizet, président. – Oui, cela s'est fait par un paquet global en 2004 : nous le payons maintenant.

M. Simon Sutour. – Nous avons dit à ces pays : tout n'est pas parfait chez vous, mais nous vous faisons entrer en mettant en place un mécanisme de coopération et de vérification. Mais maintenant, ces pays sont membres de l'Union européenne et ils ont les droits qui vont avec. Il y a cinq ans, nous faisons le même constat et cela ne s'améliore pas. Ce n'est pas parce que ce sont des socio-démocrates qu'il faut se taire. Les Polonais ont moins de chance car ils ne sont pas

membres du parti populaire européen (PPE)... On demande plus aux nouveaux entrants qu'à ces pays !

M. André Gattolin. – Lors de la conférence, un responsable a pris la parole pour dire : l'Union européenne, c'est bien, mais c'est ennuyeux que l'usage des fonds communautaires soit contrôlé !

Mme Gisèle Jourda. – On le voit avec la montée des extrémismes qui se profilent pour les prochaines élections : nous avons fait entrer des pays qui ne correspondaient pas aux standards. Nous demandons effectivement davantage aux pays du Partenariat oriental. En matière de justice et de corruption, chaque élection change la donne. La Géorgie avait ainsi fait d'énormes progrès, mais une alternance a entraîné une régression et elle est maintenant stigmatisée...

M. Jean Bizet, président. – Je me propose d'adresser un courrier à la présidence de l'Union européenne pour déplorer le déroulement de cette conférence de Bucarest... qui ne semblait pas convenir. Nous pourrions aussi parler de l'État de droit. Ce qui a été fait en 2004 était inévitable ; mais il n'est pas acceptable de baisser les standards en la matière.

Le groupe de suivi sur le Brexit et la refondation de l'Union organisera une table ronde le 5 juin. Je crois que cette refondation nous occupera longtemps. Cette préoccupation sera au centre des mandats du futur Parlement et de la future Commission. Le Sénat a un rôle très important à jouer en matière de prospective.

M. Simon Sutour. – Nous allons entrer dans une période très importante, avec les élections européennes, la mise en place du nouveau Parlement et de la nouvelle Commission, en même temps que le Brexit...

M. Jean Bizet, président. – ...qui n'en finit pas !

M. Simon Sutour. – Nous devons dire ce que nous avons à dire sur ces sujets.

M. André Gattolin. – M. Donald Tusk a convoqué le Conseil européen pour les 20 et 21 juin, mais il a aussi organisé une réunion informelle le 28 mai, le surlendemain des élections. Il y a clairement une volonté de reprendre la main. Le 2 juillet, le Parlement européen tiendra sa première session en présence des parlementaires britanniques, dont on ne sait pas s'ils prendront part à l'élection du Bureau...

M. Simon Sutour. – Ils y prendront part !

M. André Gattolin. – Je crois que M. Tusk cherche à ce que les grands pays reprennent les choses en main.

Mercredi 22 mai 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Économie, finance et fiscalité

Wifi pour tous

Communication de Mme Colette Mélot

M. Jean Bizet, président. – Mes chers collègues, avant d’entendre la fondation Schuman, je vous propose d’écouter Mme Colette Mélot présenter un premier bilan de l’initiative « Wifi pour tous ».

Comme nous l’avaient montré les travaux de M. Pascal Allizard et de M. Daniel Raoul sur le dernier paquet télécoms, la Commission européenne avait fait le constat d’une Europe connectée à deux vitesses, au détriment des zones rurales. Elle a fait de l’accès de tous les foyers européens, ruraux ou urbains, à une connexion offrant une vitesse de téléchargement d’au moins 100 Mégabits par seconde un objectif à atteindre d’ici à 2025.

En parallèle, et à l’initiative de son président, M. Jean-Claude Juncker, elle a proposé d’aider les municipalités européennes à offrir du Wifi gratuit dans les lieux publics. C’est l’initiative « Wifi pour tous ».

En mars 2018, nous avons nous-mêmes accueilli favorablement cette initiative qui vise à renforcer le lien entre l’Europe et l’échelon local de manière concrète. Une note de présentation de l’initiative avait été publiée et mise en ligne sur le site internet du Sénat. Pour sa part, le Gouvernement, via le Commissariat général à l’égalité des territoires, s’est lui aussi impliqué.

Quel bilan en tirer ? C’est ce que Mme Colette Mélot va nous présenter.

Mme Colette Mélot. – Monsieur le Président, mes chers collègues, l’initiative « Wifi pour tous » – « *Wifi4EU* » en anglais – a été lancée il y a un an. Il me paraissait donc opportun, à la veille des élections européennes, de faire un point avec vous sur cette mesure à destination directe des communes.

Pour mémoire, voici ce que propose ce dispositif : il s’agit d’apporter une aide financière aux communes qui souhaitent installer une connexion Wifi gratuite dans les principaux lieux de la vie publique locale. C’est-à-dire les places et les parcs, mais aussi les bibliothèques, les hôpitaux, les stades et les principaux bâtiments publics.

Les conditions sont les suivantes :

- il ne doit pas y avoir une offre similaire pour la zone visée, qu'elle soit d'origine publique ou privée ;
- l'aide permet de financer du matériel et des équipements et, en échange, la collectivité s'engage à entretenir ledit matériel et à proposer le service pendant trois ans ;
- chaque commune peut recevoir jusqu'à 15 000 euros et cette somme couvre jusqu'à 100 % des coûts éligibles ;
- les candidatures sont acceptées selon le principe du « premier arrivé, premier servi », assorti d'une répartition géographique équilibrée entre les pays. Chaque commune s'inscrit directement en ligne sur un site internet dédié, en réponse à des appels à candidature.

Depuis l'adoption du règlement, deux appels à candidatures ont eu lieu : le premier à la fin de 2018 et les résultats du second ont été annoncés la semaine dernière. Un troisième est prévu avant la fin 2019 et un quatrième aura lieu en 2020.

Un premier appel a donc eu lieu en mai 2018 pour l'attribution de 1 000 coupons. Une faille technique ayant permis à des communes de candidater avant l'heure d'ouverture de l'appel, la Commission européenne a décidé d'annuler la procédure. En conséquence, à l'automne 2018, elle a proposé d'attribuer 2 800 coupons pour un montant total de 42 millions d'euros. Sur les 21 500 communes enregistrées au préalable, environ 13 200 ont répondu à l'appel à candidature, dont 3 500 dans les 5 premières secondes ! Au total, on constate que 21 % seulement des demandes ont été satisfaites.

Dans notre pays, toutes les catégories de territoires ont été représentées, notamment tous les types de communes, les grandes comme les petites. Toutefois, le pourcentage a été moins bon que dans le reste de l'Europe. Si 2 116 communes étaient inscrites, seules 224 ont obtenu un coupon, soit à peine plus de 10 %. Ce faible nombre a amené le Gouvernement, par la voix de Mme Jacqueline Gourault, à demander à la Commission européenne une modification des critères de répartition géographique. L'Allemagne était sur la même ligne.

La répartition géographique reposait en effet sur les règles suivantes : 15 coupons au minimum par pays et un maximum de 8 % du total, soit 224. En réponse à la demande de révision de ces règles, la Commission a décidé de relever le plafond à 15 % pour les appels suivants, soit 510 communes maximum par pays.

C'est dans ces conditions que s'est déroulé le second appel dont les résultats ont été publiés le 15 mai. 51 millions d'euros d'aides ont été attribués à 3 400 communes. Plus de 10 000 candidatures ont été enregistrées, on constate donc un taux de satisfaction de 34 %, soit nettement plus qu'au premier appel. C'est également le cas dans notre pays où plus de 410 coupons ont été attribués pour 1 098 candidatures. Au final, 40 % de satisfaction en France, contre 10 % au premier appel, mais deux fois moins de candidatures !

Quel bilan en tirer à ce stade ?

Tout d'abord, le constat d'une action efficace de la Commission européenne. Au-delà du problème technique de départ, en un an, elle a attribué 93 millions d'euros d'aides à destination de 6 200 communes en Europe. Et les premières installations ont été faites, notamment dans l'Hérault.

Et cela répond à une demande ! Il y a un intérêt important des communes européennes pour la mesure, comme en attestent le nombre de candidatures et le fait que tout le monde a joué le jeu du « premier arrivé, premier servi ». Sur le second appel, 98 % des coupons ont été attribués en seulement 60 secondes !

Ce faisant, la Commission européenne réussit son pari, que nous avions soutenu, de créer un contact direct entre l'échelon européen et l'échelon local. Cette mesure très concrète permet aux maires d'offrir un nouveau service et de proposer du réseau gratuit pour tous.

C'est sans doute ce qui a incité les législateurs européens à porter le budget global du programme de 120 à 150 millions d'euros pour 2019-2020. Ce faisant, l'Union espère aider 9 000 communes, soit 10 % du nombre total de communes en Europe. Après le second appel, la Commission estime que dans certains pays, plus de 50 % des communes ont déjà pu bénéficier de l'aide. C'est le cas en Bulgarie, en Croatie, en Grèce, en Irlande, en Lituanie, au Portugal et en Slovaquie.

Pendant, il y a des limites. D'abord, 10 %, ce n'est pas beaucoup. En France, les résultats pourraient être meilleurs. Il est encore trop tôt pour une analyse complète du second appel, mais pourquoi n'avons-nous pas atteint le nombre plafond de 510 coupons par pays, à l'instar de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie ?

En outre, notre pays pâtit de deux caractéristiques qui le handicapent. Un tiers des communes d'Europe sont en France : 36 000 sur 90 000. L'augmentation du plafond du nombre de coupons à 15 % par pays ne suffira pas à couvrir nos besoins. Ensuite, pour proposer du Wifi à très haut-débit, il faut que la commune bénéficie d'un réseau fixe à très haut-débit de qualité. Or, nous savons très bien qu'une bonne partie de notre territoire ne profite pas encore d'une telle connexion, en particulier dans les zones rurales.

Rappelons-le, « Wifi pour tous » n'est pas là pour pallier cette carence. C'est une aide complémentaire, mais elle n'est pas censée se substituer à l'aménagement numérique du territoire. Et je rappelle que les fonds de cohésion peuvent aussi être utilisés pour le développement du numérique.

Quelles sont les perspectives ?

Au-delà des deux prochains appels qui attribueront encore près de 60 millions d'euros d'aide, l'initiative devrait être prolongée. La Commission européenne l'a en effet inscrite dans son règlement concernant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2021-2027.

Bien entendu, cette enveloppe sera soumise aux arbitrages budgétaires dans les négociations à venir sur le cadre financier pluriannuel. Mais, somme toute, ce programme ne coûte pas très cher au regard du budget européen. Un effort de quelques centaines de millions d'euros pourrait être fait pour des aides limitées dans le temps, par exemple, pour deux ans supplémentaires.

On peut aussi envisager de la voir évoluer. Elle pourrait être destinée en priorité à des communes qui en ont le plus besoin, soit en raison de leurs moyens limités, soit en raison de leur situation géographique. C'était déjà une demande de la France pour l'actuel dispositif. Or, actuellement, les critères empêchent les plus petits projets d'être éligibles. Dans mon département, sur 507 communes, il y a eu 28 candidatures lors du premier appel à projets et un seul élu : la ville de Chelles, une des plus grandes de la Seine-et-Marne. D'ici à 2021, on peut espérer que la quasi-totalité du territoire aura été couvert en très haut-débit et qu'on sera en mesure de proposer du Wifi presque partout.

Une autre piste pourrait constituer à ne pas prendre en charge 100 % des coûts pour augmenter le nombre de bénéficiaires. Dans ce cas de figure, un cofinancement pourrait être mis en place.

Enfin, la Commission européenne réfléchit aussi à soutenir des technologies autres que le Wifi, à l'avenir. Elle pense en particulier à la 5G et aux micro-antennes pour relayer l'internet fixe. Ces technologies vont devenir essentielles pour l'émergence des villes intelligentes, des véhicules autonomes ou à conduite assistée et, enfin, de l'agriculture numérisée. Il y a là un travail prospectif à mener, encore.

J'ajouterai enfin que la volonté européenne de proposer du Wifi gratuit est partagée par le Gouvernement. Il a clairement donné l'ordre aux préfets de recourir à la dotation de soutien à l'investissement local, la DSIL, pour renforcer la présence du Wifi gratuit dans des espaces où sont délivrés des services au public.

Pour mémoire, cette dotation dispose d'une enveloppe budgétaire de 570 millions d'euros en 2019. Certes, tout ne sera pas consacré au Wifi. Mais la couverture mobile des territoires s'inscrit dans le plan « France très haut débit » et dans le « Grand plan d'investissement ».

Les maires qui n'auraient pas vu leur projet retenu par l'Union européenne peuvent s'adresser au préfet de leur département et lui présenter ce projet. Il y aura des crédits disponibles pour les y aider.

Je vous remercie.

M. Jean Bizet, président. – Ce sujet est au cœur des problématiques de la ruralité. Chaque département est plus ou moins avancé en la matière, mais je retiens la dernière information donnée par Mme Colette Mélot : en plus de l'aide européenne, avec la DSIL, on a des moyens financiers pour pouvoir faire face.

Mme Anne-Catherine Loisier. – J’aimerais mieux comprendre comment s’articule l’aide avec les dispositifs existants, afin de mieux relayer l’information auprès des maires. Pouvez-vous rappeler le nombre d’aides et à qui s’adresse précisément cette aide ?

Mme Colette Mélot. – Le maire est évidemment souverain pour choisir les lieux. Il faut que ce soit un espace public : un parc, une place, une bibliothèque, un centre social, etc...

224 communes ont obtenu un coupon pour 2 224 demandes lors du premier appel, 410 lors du second appel, mais il pourrait y en avoir plus grâce à un système de repêchage. Il aurait pu y en avoir jusqu’à 510, mais on ne sait pas encore pourquoi nous n’avons pu atteindre ce chiffre plafond. Je rappelle également que le coupon peut atteindre 15 000 euros et il couvre 100 % du montant de l’installation.

Mme Nicole Duranton. – J’aurai juste deux questions pratiques. Avec les maires de mon département, nous parlons souvent des problèmes de couverture numérique. Mais je ne suis pas sûre qu’ils soient informés de l’existence de cette aide. Comment peuvent-ils s’informer ? Quels sont les critères de sélection ?

Mme Colette Mélot. – J’ai auditionné un représentant du Commissariat général à l’égalité des territoires, qui m’a fourni les cartes des résultats du premier appel. Le Commissariat prépare une brochure qui sera adressée aux élus locaux et aux parlementaires, car nous pouvons être des relais efficaces d’information. Et je rappelle qu’il y a un an, notre commission avait préparé et diffusé une note d’information.

La procédure est des plus simples : il y a un site internet sur lequel on s’inscrit. Puis, on est informé d’un appel à candidatures auquel il faut répondre. Toutefois, pour offrir un Wifi de qualité, il faut disposer d’une connexion à très haut débit, sinon la candidature ne sera pas retenue.

M. Jean Bizet, président. – Avec le rapport de Mme Colette Mélot, nous avons l’occasion de mettre en valeur cette aide et d’informer dans nos départements. J’en retiens deux traits : un lien direct entre la commune et la Commission européenne avec un seul clic. C’est original et très simple. En outre, le concept du « premier arrivé, premier servi » a un effet d’émulation qui n’est pas négligeable. Nous avons là un contre-exemple à opposer à ceux qui trouvent que Bruxelles, c’est loin et c’est compliqué.

Le prochain appel d’offres étant à la fin de l’année, nous avons tout le temps de communiquer.

Mme Colette Mélot. – La volonté de la Commission européenne de simplifier au maximum la procédure est réelle. Mais je redis qu’il faut bien s’inscrire sur le site internet avant les appels d’offre.

M. Benoît Huré. – Je salue aussi une très belle opération et je voudrais dire que, généralement, ce ne sont pas les procédures européennes qui sont compliquées, c'est l'administration française qui les rend compliquées !

Je cite souvent un exemple que j'ai vécu d'un programme transfrontalier associant les Ardennes à la Wallonie, dans un premier temps, et devenu un projet Flandres-Wallonie. Sur ce même projet, entre la France et la Belgique, ont été élaborés nombre de documents rébarbatifs qu'il a fallu lire et remplir. Dans le même temps, entre la Belgique et les Pays-Bas, peu de papiers à remplir, peu de documents explicatifs et aujourd'hui, des crédits consommés, alors que ce n'est pas le cas chez nous !

Ce ne sont pas les autorités européennes qui compliquent les choses, mais une pratique bien française, certainement responsable en partie de la montée d'un populisme anti-européen. Et nous sommes coresponsables d'avoir laissé se développer l'idée qu'à chaque fois qu'on sollicite une aide européenne, c'est compliqué, ce qui est faux.

M. Jean Bizet, président. – Je partage hélas ce constat. Je vous propose de préparer un communiqué pour nous permettre d'informer au mieux les maires sur les possibilités qui sont les leurs pour proposer du Wifi gratuit.

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.

Institutions européennes

Étude confiée à la Fondation Robert Schuman sur les attentes des citoyens européens envers l'Union européenne

*Présentation par M. Jean-Dominique Giuliani, président,
et Mme Pascale Joannin, directrice générale*

M. Jean Bizet, président. – Monsieur le Président, Madame la Directrice générale, Mes chers Collègues, nous voici à quelques jours des élections européennes. La campagne se termine et s'est trouvée une fois encore brouillée par des considérations étrangères aux enjeux européens, qu'il s'agisse de considérations de politique intérieure, de révélations sur le passé des candidats ou encore d'événements inattendus comme l'incendie de Notre-Dame de Paris.

Afin d'éclairer l'analyse de ce prochain scrutin, notre commission a souhaité faire réaliser une étude sur les attentes des citoyens envers l'Union européenne. Au terme de la consultation que nous avons lancée, c'est la Fondation Robert Schuman qui a été retenue pour réaliser cette étude, avec l'accord du Conseil de Questure. La Fondation disposait pour cela d'un délai très court de quatre semaines. Grâce à son réseau de correspondants en Europe, elle a toutefois réussi à relever ce défi.

Je vous propose donc d'entendre aujourd'hui M. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Schuman, et Mme Pascale Joannin, qui en est la directrice générale, nous indiquer comment ils ont procédé pour réaliser cette étude et nous en présenter les conclusions.

Je leur laisse la parole.

M. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman. – Merci beaucoup, Monsieur le Président. Mesdames et Messieurs les sénateurs, merci de nous avoir fait confiance pour essayer de répondre à votre commande pour mieux cerner les attentes des citoyens européens. Il s'agit dans votre idée des citoyens de l'ensemble des pays de l'Union. En quatre semaines, le défi était difficile à relever. Nous l'avons fait d'abord à partir de l'étude exhaustive des enquêtes d'opinions réalisées au niveau européen et national ; ensuite nous avons interrogé nos correspondants en leur envoyant un questionnaire, puis par téléphone. Enfin, nous avons consolidé les consultations officielles de la Commission européenne, consultations citoyennes et autres études sur les attentes des citoyens à l'égard de l'Union.

Nous avons ensuite travaillé cette abondance de sources au sein de la Fondation. Ce que nous vous remettons est donc une interprétation par nos experts de ce que nous avons constaté auprès de ces différentes sources. J'insiste sur ce point : il ne s'agit pas d'un relevé des enquêtes d'opinion, il y aurait plus compétent que nous. Dans un grand journal du soir, vous avez certainement vu une enquête IPSOS réalisée sur les attentes des Français. Nous avons essayé d'élargir le périmètre et les résultats sont en conséquence un peu différents.

Nous avons, dans cette étude que je vous résumerai, constaté trois grandes tendances apparemment contradictoires.

Tout d'abord, nous avons constaté dans les sondages et les études que le projet européen enregistre en ce moment un niveau record de soutien lorsque les citoyens sont interrogés sur ses fondements, sa pertinence et le bénéfice qu'en ont tiré les États membres. Jamais, depuis 1982, les eurobaromètres n'ont été aussi positifs sur le bénéfice de l'appartenance et la confiance dans l'Union européenne.

Pour autant, des inquiétudes très marquées apparaissent, qui portent autant sur le fonctionnement de l'Union européenne, son avenir que son environnement géopolitique.

Enfin, il y a une forte demande chez les Européens de politiques européennes plus efficaces sur des thématiques sur lesquelles je reviendrai.

Tout d'abord, un niveau record de soutien au projet européen. Selon l'Eurobaromètre, publié par le Parlement européen le 25 avril, 61 % des Européens estiment que l'appartenance de leur pays à l'Union européenne est « une bonne chose », contre 10 % qui estiment qu'elle est une « mauvaise chose » et 27 % de personnes qui ne s'expriment pas. 68 % pensent que leur pays a bénéficié de l'appartenance à l'Union, contre 23 % qui estiment qu'il n'en a pas bénéficié.

Question subsidiaire : en cas de référendum dans votre pays, voteriez-vous pour rester ou sortir de l'Union ? 68 % des personnes interrogées voteraient pour rester dans l'Union européenne et seulement 14 % pour la quitter. Le pourcentage en France est de 60 %. Deux États, l'Italie et la République Tchèque voteraient en majorité pour sortir.

Cette confiance dans l'Union européenne se retrouve dans la confiance dans l'euro qui atteint des niveaux historiques : 75 % des personnes interrogées membres de la zone euro se prononcent en faveur de l'union économique et monétaire, 67 % en Grèce, et 62 % déclarent soutenir l'euro, avec une opposition qui reste stable à 32 %. C'est un véritable plébiscite, dont on voit les effets partout, y compris sur les programmes des partis nationalistes nationaux qui ont abandonné la revendication de sortir de l'euro.

Cet attachement à l'Union européenne ne se traduit cependant pas par un intérêt pour les élections européennes. C'est quelque chose de surprenant. 35 % des répondants déclaraient qu'ils iront « très certainement » voter. Nous pensons qu'ils seront plus nombreux malgré la tendance de participation déclinante depuis 1979. Elle n'a été que trois fois supérieure à 50 % sur 8 scrutins.

Cette confiance dans l'Union peut être analysée à partir de plusieurs éléments. Certainement le Brexit, contrairement à ce que l'on aurait pu croire, a eu un effet répulsif, y compris dans les États dirigés par des gouvernements eurosceptiques. En Pologne, en Hongrie, en Italie même, les citoyens manifestent encore leur confiance.

Parmi les motivations des citoyens, on retrouve un élément que nous pensions nous-mêmes passé au second plan : la paix et la stabilité en Europe. Dans certains États et dans certaines études, l'inquiétude pointe que la paix entre les États membres de l'Union, les bonnes relations, la confiance puissent être menacées dans l'avenir.

En effet, c'est le deuxième élément, les citoyens expriment aussi des inquiétudes extrêmement fortes pour l'avenir de l'Union européenne. On constate ce même phénomène dans toutes les grandes démocraties de type occidental basées sur la représentation politique. Cela va de pair avec un rejet des partis et de la gouvernance traditionnels qui peut même aboutir à un début de remise en cause de la démocratie représentative elle-même. C'est en partie ce que l'on voit dans le mouvement des Gilets Jaunes. Pour autant, cette inquiétude ne s'étend pas jusqu'aux institutions européennes qui semblent à peu près épargnées par cette remise en cause. On peut invoquer à cela plusieurs explications. Ces dernières sont plus lointaines, elles sont moins directement en phase avec la gouvernance publique quotidienne. Les études réalisées sont globales et, sans être orientées, incitent toutefois plutôt à une indifférence positive. Les institutions communes enregistrent donc des scores d'approbation supérieurs à ceux des institutions nationales et cela dure depuis longtemps.

Parmi les inquiétudes très marquées, il y a la montée du populisme et du nationalisme. 61 % des répondants pensent que les partis protestataires ne sont pas la réponse aux défis à affronter et que leur popularité elle-même constitue un sujet de préoccupation. 53 % des citoyens s'accordent même pour affirmer que la montée des partis populistes en Europe est une menace pour le fonctionnement de l'Union européenne. On observe notamment que, dans les pays où les mouvements nationalistes ont enregistré le plus de progrès et dont les gouvernants contestent l'action des institutions européennes et leurs politiques, le taux de soutien à l'Union se situe au-dessus de la moyenne européenne (Hongrie, 61 % ; Pologne, 68 %). C'est donc une contradiction de plus qu'il faut décrypter.

Ces inquiétudes concernent aussi le contexte géopolitique général – sécurité, immigration – ou encore, de manière très importante, la situation économique et son avenir. Ce dernier point constitue globalement une préoccupation très importante, très prégnante qui arrive en tête des préoccupations des citoyens, devant l'immigration qui est en fort recul à la 4^e position des préoccupations des électeurs selon la dernière enquête IPSOS. Cela s'explique par la relative diminution de la pression migratoire. L'émergence la plus importante est aussi celle d'une demande de lutter contre le réchauffement climatique. La sécurité reste aussi une préoccupation prégnante. La demande d'efficacité des politiques publiques est toujours importante, indépendamment des sujets.

Les Européens expriment des souhaits globaux de politiques européennes plus efficaces dans des domaines qui relèvent, pour la plupart, de compétences nationales et dont les évolutions sont parmi les plus difficiles.

Une politique d'immigration européenne concertée demeure la principale demande des citoyens, mais elle apparaît néanmoins en recul.

La sécurité dans son acception globale est une forte préoccupation des citoyens, qui expriment des jugements globaux très favorables à des politiques communes en matière de défense ou de lutte contre le terrorisme.

La situation économique et la croissance restent parmi les interrogations exprimées à l'échelon européen mais sont désormais assorties d'un souhait d'harmonisation sociale bien général.

Enfin, est à noter l'émergence d'une forte demande d'action européenne dans le domaine de la protection de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique. C'est la percée la plus spectaculaire dans l'opinion publique, qui ne s'est pas encore traduite dans les urnes mais apparaît déjà dans les études et les thématiques politiques.

On peut noter la confiance des citoyens européens dans l'Union européenne pour satisfaire un besoin de protection, en particulier en Allemagne et dans les pays du Nord de l'Europe.

Sur tous ces sujets, les études les plus approfondies montrent en même temps que les citoyens souhaitent que les États membres gardent leurs compétences en la matière. Ces contradictions constituent de ce fait, à l'évidence, pour les gouvernements et les acteurs politiques, des problématiques extrêmement difficiles à appréhender.

Les auteurs de l'étude ont été particulièrement marqués par les contradictions apparues au sein des sociétés politiques européennes, qui traduisent un grand trouble, fortement problématique.

Pour eux, les citoyens qui appellent en apparence de leurs vœux des politiques de protection renforcées, expriment dans le même temps leur confiance et leur inquiétude envers la dimension européenne des politiques publiques. Beaucoup, en particulier à l'ouest de l'Europe, souhaitent que les compétences sur ces sujets majeurs, comme la sécurité ou la politique étrangère, restent nationales.

Le besoin de protection exprimé par les citoyens cache selon moi un besoin de projection dans un contexte global incertain.

Voilà, Monsieur le Président, c'était donc un rapide survol de l'étude que nous vous avons remise et nous sommes à votre disposition pour en évoquer plus avant les détails.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie. De cette étude, j'ai retenu quatre points saillants : une approbation satisfaisante des citoyens à l'égard de l'Union européenne, le recul des inquiétudes quant à la politique d'immigration depuis le pic de 1,8 million de migrants atteint en 2015 et une crispation quant à la mise en place d'une véritable politique étrangère commune. Ce dernier sujet illustre le fait que l'Union européenne n'a pas atteint la dimension qu'elle devrait avoir. Enfin, le quatrième point que je relèverais est votre conclusion : oui à une politique de protection mais plus encore de projection. À cet égard, nous ne manquerons pas de l'évoquer dans un prochain rapport du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni mandaté par le président du Sénat pour réfléchir à la refondation de l'Europe.

M. Olivier Henno. – Merci pour la qualité de cette étude qui est réconfortante sur l'idée européenne. On entend qu'elle est en crise mais on se rend compte que les peuples y sont attachés. Vous avez utilisé à plusieurs reprises le mot de contradiction. Les adversaires de l'Europe du passé ne sont plus des adversaires frontaux de l'Europe mais des adverses biaisés.

Ils ne critiquent plus l'idée européenne en tant que telle mais ses fondements : l'économie sociale de marché, la démocratie représentative, la laïcité...

Les peuples n'ont-ils pas validé l'Europe en tant que puissance tout en mettant de côté l'Europe communautaire au profit de l'Europe intergouvernementale ?

M. Michel Raison. – Merci pour votre présentation. Ne pensez-vous que nous sommes allés un peu trop vite dans l'adhésion d'un certain nombre de pays de l'Union européenne ? J'aurais une deuxième question plus égoïste car elle concerne ma ville de Luxeuil-les-Bains. Robert Schuman y a tenu une réunion secrète en 1950, sous couvert de fêter le 14^{ème} centenaire de Saint Colomban qui y avait créé un monastère. Robert Schuman y a réuni quelques pays fondateurs et avait indiqué dans son discours, dont on a les archives, que le premier vrai Européen pour réunir les peuples était Saint Colomban. En votre qualité de représentants de la Fondation Robert Schuman, vous êtes les bienvenus à Luxeuil.

M. Jean-Dominique Giuliani. – Monsieur le Sénateur, très volontiers. On soupçonne Robert Schuman d'avoir mené tellement de réunions secrètes que je suis très preneur. En réalité, c'était un homme de la frontière et les fondements de l'Union européenne ont été posés par des hommes des frontières, souvent catholiques pratiquants, comme Alcide de Gasperi et Konrad Adenauer, conduits par la seconde guerre mondiale à s'écarter de la vision administrative de Jean Monnet. Sur les 9 versions du discours de Robert Schuman du 9 mai 1950, la première diffère profondément de la dernière ; notamment, la phrase « L'Europe sera fédérale » a été remplacée par « l'Europe ne se fera pas en un jour ni dans une construction d'ensemble mais par des coopérations concrètes créant des solidarités de fait ». C'est comme cela que l'Europe continue à fonctionner. Nous avons dépassé le débat « fédéral versus communautaire ». Il y a des sujets sur lesquels l'Europe est fédérale comme l'euro, qui est plébiscité alors qu'il s'agit de la politique fédérale par excellence. Il y a d'autres sujets sur lesquels nous sommes dans l'intergouvernemental. Schengen a commencé comme cela, d'abord à 2 puis 5 puis

24 puis, en 1990, les accords de Schengen ont été introduits dans le droit communautaire.

C'est une double leçon pour l'avenir. Tout d'abord il n'est pas évident que les citoyens, malgré leurs préventions, ne soient pas prêts à un grand saut fédéral sur un certain nombre de sujets. Dans tous les scénarios que nous étudions, il apparaît qu'il y aurait une solidarité européenne réelle en cas de grosse alerte de sécurité ou de défense. D'ailleurs quand, en 2015, la France invoque l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne, aucun État membre ne manque à l'appel pour nous venir en aide. De même au Mali, plus d'une vingtaine de pays de l'Union sont représentés même s'ils n'interviennent pas de la façon dont nous le souhaiterions. Cette contradiction résulte de la validation de choix européens qui n'ont pas été faits dans le dos des citoyens mais par les parlements. On a compté, depuis les débuts de la construction européenne, 54 référendums et plus de 200 votes parlementaires pour adopter des traités, ratifier des accords. Rien n'a été imposé par décret-loi. Quand la démocratie représentative avance, généralement l'opinion la suit.

Il faudrait donc peut-être avoir le courage de vraies avancées européennes en sortant peut-être du cadre contraint de Bruxelles. Si les États membres se mettaient d'accord, ils auraient certainement un soutien populaire.

Mme Pascale Joannin, directrice générale de la Fondation Robert Schuman. – Sur la question sur l'élargissement, nous sommes peut-être allés trop vite mais il était difficile de refuser l'adhésion à ces pays qui respectaient les critères et les valeurs de l'Europe. C'était un signal politique fort de réunification du continent. En ce qui concerne les contradictions, les adversaires de l'Union sont multiples. Contrairement à ce que l'on voudrait nous faire croire, il n'y a pas un groupe homogène qui partage les mêmes opinions. Il y a des tentatives faites notamment par le ministre de l'intérieur italien qui voudrait fédérer les anti-européens mais ces derniers ne se supportent pas entre eux. Il y a donc plusieurs adversaires de l'Union. Ceux issus des pays fondateurs ont abandonné toutes les références à la sortie de l'euro car ils ont constaté que les citoyens étaient contre. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, l'attachement à l'Europe est très fort et il n'y aura pas de coalition forte demain.

M. Benoît Huré. – Je voudrais vous remercier pour cet apport. Ce mouvement de fond d'attachement à l'Union est rassurant mais devrait être plus médiatisé. L'Europe s'est construite par projets, par à-coups et Robert Schuman envisageait le temps long. Vous avez dit que nos concitoyens seraient prêts à faire un bon fédéraliste sur telle ou telle politique. Vous avez mentionné notamment la défense. Le constat est que la France est en réalité bien seule au Sahel, tant en ce qui concerne les combattants que les moyens financiers. J'aimerais que vous nous précisiez votre analyse. Certes il y a un sentiment d'insécurité qui peut pousser au fédéralisme. Je parviens à envisager, dans l'Europe telle qu'elle est construite, des possibilités de grande coopération mais pas d'armée commune qui nécessiterait un chef qui doit détenir son pouvoir du suffrage universel. Vous avez mentionné les conditions dans lesquelles sont arrivés les pays qui étaient sous la tutelle communiste. Il fallait les accueillir mais on aurait pu mettre plus de règles. Un ancien ambassadeur que nous avons auditionné dans un autre cadre expliquait qu'en

matière de diplomatie, il ne faut jamais signer des traités sur la base d'espérance. Je pense que si on avait mieux précisé la notion d'État de droit, certaines difficultés n'auraient pas lieu d'être.

M. Jean-Dominique Giuliani. – Monsieur le Sénateur, vous avez raison. Nous Français, nous avons un consensus national autour de notre diplomatie et de nos forces armées que l'on ne retrouve nulle part en Europe, sauf peut-être au Royaume-Uni, et encore, l'armée britannique est en grande difficulté budgétaire. Nos partenaires européens ont tiré d'autres leçons de leur histoire récente, à commencer par les Allemands. Et c'est une bonne chose que les citoyens allemands soient devenus pacifiques, et encore plus pacifiques que nous. On ne peut pas leur reprocher d'avoir mis dans leur constitution, qu'ils respectent, qu'ils ont l'interdiction de faire des opérations extérieures. Il va falloir faire preuve d'imagination. Ceci suscite chez moi l'idée que l'évolution du projet européen se fera désormais en intégrant par l'exemple, plutôt que systématiquement par la même méthode : un accord intergouvernemental, une proposition de la commission, des législations... Je pense que l'évolution de la politique de défense européenne avec la coopération structurée permanente qui comprend aujourd'hui 25 États, s'est ainsi construite à partir d'avancées modestes de la France et de l'Allemagne. À l'origine, à Évreux, notre ministre de la défense et son homologue allemand avaient décidé de partager nos moyens de transport aérien militaire, ce qui a créé un choc chez nos partenaires. On a ensuite continué à avancer avec un projet d'avion de combat commun, de char commun, ce qui a créé un mouvement susceptible d'emporter d'autres partenaires. Cette méthode nous interpelle, nous qui avons un système politique de longue tradition. On doit comprendre que l'Europe, ce n'est pas la France en grand, que nous devons tenir compte de nos partenaires et que nous devons montrer l'exemple. Quand je discute avec nos militaires, ils en sont parfaitement conscients. Ils savent que l'on ne fait plus d'OPEX tout seul. Bien sûr nous avons la capacité de le faire mais pas de durer. Nous devons aussi tenir compte des contraintes des autres si l'on veut les entraîner. La position de la France en matière de sécurité, de défense et de diplomatie est en train d'irradier la pensée européenne. Mais cela se fait lentement. Le principe d'autonomie stratégique désormais accepté au niveau européen vient de France. C'est un concept français. Nous défendons même l'indépendance stratégique. C'est vraiment une nouveauté considérable. Ce sont les circonstances qui ont poussé nos partenaires à évoluer mais cela peut être difficile pour eux. Dès que l'on parle défense en Allemagne, c'est le Bundestag qui décide et les citoyens ne sont pas enclins à dépenser de l'argent pour l'outil militaire comme ils le sont chez nous.

Deuxièmement, avant de céder la parole à Madame Joannin, je souhaiterais revenir sur vos propos. Quand vous dites qu'on a été imprudent avec les pays de l'élargissement en leur imposant seulement quelques règles, je rappelle qu'il s'agit quand même de 100 000 pages de Journal Officiel. Cela a été peut-être trop technocratique, trop économique, trop brutal mais il y avait aussi les textes des traités, et en particulier la charte des droits fondamentaux et la Cour de justice qui garantissent une situation moins dramatique que ce que l'on peut percevoir. On a ainsi vu la Cour de justice faire reculer la Pologne sur sa réforme de la justice suite à une décision en référé sur saisine de la Commission. Il faut bien comprendre aussi

que ces pays retrouvent une capacité de gouvernance qui leur a été enlevée pendant des années et qu'il faut à cet égard un peu de compréhension.

Mme Pascale Joannin. – Pour revenir rapidement sur la question des pays d'Europe centrale et orientale, il y a une prise de conscience récente de l'Union européenne qu'en effet, au-delà des critères qui ont été mis en avant il y a une vingtaine d'années et de leur adhésion il y a 15 ans, il importe de remettre en avant le principe du respect des valeurs fondamentales, et en particulier de l'État de droit. La mise à l'index de certains pays pour non-respect du traité via l'article 7 du traité sur l'Union européenne est une chose récente : d'abord la Pologne, par la Commission, puis la Hongrie, par le Parlement européen, ce qui n'était pas chose facile. La Roumanie risque d'être inquiétée dans les prochaines semaines. On ne peut pas entrer dans l'Union européenne en disant qu'on a des droits. Ces droits sont assortis de devoirs. Le Parlement européen démocratiquement élu évoque pour la première fois l'idée de conditionner le versement des fonds structurels européens que reçoivent ces pays au respect des obligations qu'ils ont contractées en entrant dans l'Union européenne, en particulier concernant le respect des libertés, des valeurs fondamentales et de l'État de droit. Certains parlementaires évoquent la nécessité de régler cette question dans le cadre des négociations budgétaires 2021-2027 qui vont démarrer après le renouvellement des institutions. Il n'y a pas d'Europe à la carte. Il faut un respect plein et entier des traités. Les peuples de ces pays d'Europe centrale et orientale rappellent eux-mêmes à leurs gouvernements leurs engagements, comme on a pu le voir en Pologne lors des fortes manifestations ou comme on le voit en Roumanie en ce qui concerne la lutte contre la corruption.

M. Jean Bizet, président. – Merci Monsieur le Président, merci Madame la Directrice générale, les résultats de cette étude nous seront très précieux dans les mois qui viennent lors de la rédaction du rapport sur la refondation de l'Union. Vous avez employé tout à l'heure les mots fédéral, intergouvernemental. C'était il y a 10 ans un débat clivant. Il n'y a désormais plus de réponse binaire en la matière. Le pragmatisme l'emporte. M. Jean Arthuis, en tant que Président de la commission des finances du Sénat à l'époque, avait été très clair en demandant une certaine dose de fédéralisme budgétaire. Et il a raison. Si l'on veut avoir une Union économique et monétaire qui tienne la route, il en faut une certaine dose. Enfin, à l'occasion du Brexit, il faudra projeter l'Europe sur une nouvelle architecture. L'Europe à plusieurs vitesses, en changeant éventuellement de terminologie, il faudra bien y parvenir ! En ce qui concerne nos amis Britanniques qui ne sont qu'à quelques miles de nos côtes, il faudra les cantonner dans un deuxième cercle, le premier étant les pays fondateurs et les pays membres de l'euro. Il faudra également trouver une réponse et une place pour les six pays des Balkans qui frappent à la porte de l'Union européenne. Ils sont loin de réunir les acquis communautaires nécessaires mais ils sont sous zones d'influence russe, chinoise ou turque. Il ne faut pas les désespérer car ils peuvent concourir à la puissance de l'Europe. Merci encore pour votre travail !

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.

Institutions européennes

Réunion du « Triangle de Weimar » à Berlin des 12 et 13 mai 2019

Communication de M. Jean Bizet

M. Jean Bizet, président. – MM. Simon Sutour, Philippe Bonnacarrère et moi-même avons participé il y a dix jours à Berlin à une rencontre des commissions des affaires européennes en format Weimar : depuis octobre dernier, et grâce au Sénat polonais, le Sénat français est en effet associé à ces réunions qui permettent de dialoguer entre parlementaires allemands, polonais et français. Nous y avons assisté au côté de plusieurs de nos collègues députés : mon homologue Mme Sabine Thillaye, accompagnée de M. Jean-Louis Bourlanges et de M. Michel Herbillon.

Cette réunion intervenait trois jours après le sommet européen de Sibiu. Il était donc prévu de consacrer cette première session de discussion à l'avenir de l'Union européenne : le compte-rendu que je vous propose fera écho aux résultats de l'étude que vient de nous présenter la Fondation Schuman sur les attentes des citoyens envers l'Union européenne. Deux autres sessions étaient programmées : l'une sur le cadre financier pluriannuel, et l'autre sur l'avenir de la politique européenne de sécurité et de défense.

La première session avait donc pour objet de traiter de l'agenda stratégique de l'Union européenne après le sommet de Sibiu. C'est M. Wolfgang Schäuble, président du Bundestag, qui nous a fait l'honneur de l'ouvrir et de l'animer. De son intervention liminaire, je retiendrais trois points saillants : il a insisté sur l'impossibilité de raisonner en franco-allemand depuis la chute du Mur, cette approche étant à ses yeux trop réductrice dans une Europe qui n'est plus seulement occidentale ; il a ensuite souligné qu'il était important que l'Union européenne ne parle pas du Brexit durant des années ; enfin, il a fait valoir que, dans une Europe à 27, tous les pays ont les mêmes droits, les petits comme les grands, mais les plus grands ont plus de responsabilités.

Nos collègues polonais ont d'emblée fait part de leur sentiment historique d'insécurité. Pour eux, la question de la sécurité est donc fondamentale, comme elle l'est en Roumanie ou dans les Pays Baltes. Leur indépendance est encore récente et ne leur paraît pas garantie : aussi jugent-ils importante la coopération au sein de l'OTAN, et décisive la politique énergétique qui influe sur la sécurité. La Pologne, qui fêtait, quasiment le jour de notre rencontre à Berlin, le quinzième anniversaire de son entrée dans l'Union européenne, dit se sentir encore coincée dans une logique d'adhésion, avec des normes fixées à l'Ouest. Si la réconciliation franco-allemande était la pierre angulaire de l'Union européenne, tous les États membres revendiquent aujourd'hui le droit de parler valeurs et de formuler des souhaits à l'adresse des autres.

Nos collègues députés ont rappelé que l'Union européenne était fondée sur un socle de valeurs, comme l'avait démontré d'ailleurs l'émoi partagé lors de l'incendie de Notre-Dame de Paris. Mme Thillaye a particulièrement insisté sur la valeur de solidarité et estimé que la question centrale pour l'avenir de l'Europe était de savoir quel sens et quelle portée les 27 voulaient donner à la solidarité, que ce soit en matière budgétaire ou en matière de défense. M. Jean-Louis Bourlanges a toutefois observé, au niveau européen et même mondial, une tension accrue entre les valeurs issues des Lumières, qui conduisent à une certaine audace scientifique qui peut bousculer l'éthique, et les valeurs chrétiennes qui tiennent à protéger la famille et s'inquiètent des manipulations génétiques. Puis il a souligné que cette tension ne divisait pas l'Europe en deux mais traversait chaque société européenne, ce qui devait conduire à beaucoup dialoguer, dans le respect mutuel, pour trouver des compromis acceptables. Il a ensuite appelé à distinguer entre ces débats d'ordre philosophique et la défense des valeurs fondamentales de la démocratie, qui ne consistent pas seulement en l'élection par la majorité du peuple, mais aussi en un encadrement libéral du débat politique, ce qui implique la liberté d'information, l'indépendance judiciaire, la liberté universitaire, le contrôle de constitutionnalité des majorités parlementaires et le respect fondamental de la personne humaine. Il a jugé que, si nos chefs d'Etat étaient de plus en plus divisés, nous, les parlementaires, partagions une même culture politique car nous représentons les citoyens et fonctionnons à la majorité qualifiée, à savoir la majorité des membres et pas seulement celle des votants.

Pour ma part, j'ai insisté sur le fait que l'Union européenne ne pourrait pas avancer tant que les décisions continueraient de se prendre à l'unanimité dans différents domaines essentiels pour son avenir. J'ai déploré le manque de réactivité de l'Union européenne ainsi que son manque de moyens, ce qui doit conduire à dégager de nouvelles ressources propres pour son budget.

M. Schaüble a lui aussi plaidé pour abolir le principe de l'unanimité, qui laisse à un seul pays la possibilité de bloquer tous les autres. Il a ensuite relevé que seuls les Polonais avaient évoqué les pays du Sud et insisté sur la responsabilité que nous autres grands pays européens avons, non seulement à l'intérieur de l'Union européenne, mais aussi à l'égard du Sud.

Nous espérons des échanges plus concrets pour les sessions suivantes, sur le cadre financier pluriannuel et la défense mais je dois avouer que nous avons été un peu déçus.

Sur le cadre financier pluriannuel, les Allemands ont apporté un soutien de principe à la politique de cohésion, en insistant sur le besoin pour les régions d'être soutenues, ce qui permet d'apporter la preuve de la valeur ajoutée de l'Europe. Seul le député AfD s'est distingué en proposant de supprimer les fonds de cohésion ! En réponse au plaidoyer que Simon Sutour et moi-même avons fait pour préserver la politique agricole commune (PAC), M. Kirchbaum, président de la commission des affaires européennes du Bundestag, a estimé que, si l'on devait bâtir l'Europe aujourd'hui, on ne commencerait pas par la PAC, qui était le principal défi après guerre mais ne l'est plus aujourd'hui, selon lui... Mon homologue du Sénat polonais, qui est du même parti que le président Duda, n'a pas apporté le soutien que

nous pouvions espérer concernant la PAC : il a fait état du problème moral que lui posait la PAC et le protectionnisme en matière agricole, souhaitant même donner, je le cite, “une opportunité à l’agriculture africaine”.

Sur la politique de défense, M. Philippe Bonnecarrère a courageusement posé les questions sensibles : comment développer une industrie européenne avec des séries importantes, autorisant des prix compétitifs, quand des pays comme la Pologne achètent du matériel américain ou quand d’autres, comme l’Allemagne, refusent les exportations d’armements vers des pays ne partageant pas nos valeurs ? Comment coopérer avec l’OTAN quand les Etats-Unis, fidèles à l’ “*America first*”, n’ont pas de politique étrangère mais bien d’abord une politique intérieure ? Les Polonais ont répondu qu’ils misaient sur l’OTAN tout simplement parce que les Etats-Unis avaient aujourd’hui la force militaire et que l’Union européenne n’en disposait pas en l’état actuel et que Donald Trump, même s’il nous insulte, reste plus proche de nous que la Chine. Ils ont jugé qu’aujourd’hui, la coopération structurée permanente (CSP) lancée en novembre 2017 pour développer ensemble nos capacités militaires s’apparentait plus, je cite, “à une bouée de sauvetage qu’à un porte-avions”!

Les Allemands ont apporté plus de soutien aux projets industriels communs en matière d’armement, ainsi qu’à la perspective d’une force européenne. Ils ont appelé à faire vivre la CSP, en créant à Bruxelles les conditions de son succès puisqu’il n’existe pas aujourd’hui de Conseil des ministres de la défense ni de politique européenne d’achats d’armements. A ce sujet, ils ont concédé la nécessité de revoir leurs restrictions internes pour élever la politique d’achat d’armements au niveau européen.

On peut regretter que certains sujets qui fâchent aient été soigneusement évités, comme par exemple la nécessité de construire une véritable union des marchés de capitaux pour donner à l’euro toute sa puissance. Cela n’est guère surprenant dès lors que notre hôte, M. Kirchbaum, mon homologue au Bundestag, a appelé à ne pas se concentrer sur nos divergences mais plutôt sur nos convergences afin d’avancer ensemble.

Finalement, nous avons très peu parlé de Sibiu ; il faut dire que les résultats de ce sommet sont maigres. Chacun en est resté à des considérations très générales ; tous ont déploré que la déclaration de Sibiu ne se réfère pas explicitement au principe de subsidiarité et ne mette pas plus en avant la nécessité que l’Union européenne apporte une plus-value concrète dans la vie quotidienne des Européens, ce qui apparaît de fait comme le meilleur rempart contre le populisme. Cette réunion à Berlin me semble toutefois avoir été utile en ce qu’elle a permis aux parlementaires de nos trois pays de mieux se comprendre, sans aucune exclusion des 24 autres bien sûr.

MM. Sutour et Bonnacarrère ne pouvaient être présents aujourd'hui et se sont excusés mais je sais qu'ils partagent mon inquiétude devant l'évolution de ces réunions au format Weimar et la baisse d'influence de la France. L'engouement provoqué par les trois beaux discours du Président de la République à la Sorbonne, à Strasbourg et à Aix-la-Chapelle n'a pas été suivi d'effets et c'est une grande déception. La France est l'un des rares pays à pouvoir écrire quelque chose de prospectif mais il faudra ensuite le porter plus loin. De leur côté, nos partenaires ne semblent pas dans la réflexion pour le moment.

Questions diverses

M. Jean Bizet, président. – Je voudrais enfin, pour la bonne poursuite de nos travaux, vous proposer quelques nominations :

– MM. Bonnacarrère et Leconte pourraient se pencher sur la question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, question épineuse et lancinante puisque cette adhésion est prévue par le traité de Lisbonne de 2007 mais la Cour de Justice de l'Union européenne s'y est déclarée opposée en 2014 ;

– Mme Harribey et M. Pellevat sur l'accord d'association Union européenne-Suisse qu'il serait bon d'évoquer prochainement en commission, puisque l'Union européenne a conditionné la prolongation de l'équivalence boursière entre la Suisse et l'Union européenne au-delà de juin 2019 à un avis positif du Conseil fédéral suisse sur l'accord-cadre d'association.

Avez-vous une objection à la nomination de ces rapporteurs ?

Je ne vois pas d'opposition.

Il en est ainsi décidé.

Jeudi 23 mai 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Audition de Mme Marija Pejcinovic-Buric, vice-Première ministre de la République de Croatie, ministre des affaires étrangères et européennes

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes heureux de recevoir aujourd’hui Mme Pejcinovic-Buric, vice-Première ministre de la République de Croatie, ministre des affaires étrangères et européennes. Nos deux pays entretiennent des relations anciennes, particulièrement en matière culturelle et scientifique. Ainsi, l’Institut français de Zagreb, créé en 1921, a été l’un des tout premiers du réseau culturel français en Europe.

Ces relations sont toujours plus vivantes ; elles se développent sur le plan économique, mais aussi politique : l’an dernier, nos deux pays ont signé le nouveau plan d’action 2018-2021 du partenariat stratégique France-Croatie lancé en 2010.

La Croatie est membre de l’OTAN depuis 2009 ; elle participe à la coopération structurée permanente, visage actuel de l’Europe de la défense, qui vient en complément de l’OTAN, et rassure les pays qui nous ont récemment rejoints. Nous sommes encore loin de ce que le Président de la République appelle l’« armée européenne ».

La Croatie est entrée dans l’Union européenne il y a plus de cinq ans, au terme de huit années de négociations d’adhésion au cours desquelles elle a toujours été soutenue par la France. Un long chemin a été parcouru. Le processus de transition n’est pas achevé ; la Croatie n’est pas encore partie à l’espace Schengen ni à la zone euro.

Votre pays connaît par ailleurs une croissance économique régulière, même s’il reste exposé à certains risques structurels persistants : un chômage et une dette élevés, que nous connaissons aussi en France, une démographie déclinante, une productivité faible et une économie informelle encore importante.

Surtout, votre pays joue un rôle précieux de stabilisation de cette partie de l’Europe. Il est activement engagé dans la coopération régionale. Avec le groupe de Visegrad, il participe à l’Initiative des trois mers qui rassemble douze pays européens de la Baltique à la mer Noire et à l’Adriatique autour de projets communs d’infrastructures, en particulier dans le domaine de la coopération énergétique, pour favoriser la pluralité des sources d’énergie et diminuer la dépendance énergétique.

En outre, votre pays soutient les pays des Balkans occidentaux dans leurs efforts pour adhérer à l'Union européenne. J'ai pu accueillir la semaine dernière une délégation de parlementaires albanais. J'ai rencontré trois femmes remarquables : Mme Hajdari, présidente de la commission de l'intégration européenne de l'Assemblée, Mme Kumbaro, ancienne ministre de la culture, et Mme Mesi, ancien vice-Premier ministre. Elles ont souligné les progrès accomplis par l'Albanie, notamment en matière de réforme de la justice, même si la corruption persiste dans ce pays.

Dès que les élections européennes seront passées, l'Union européenne devra se prononcer sur l'éventuelle décision d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Il s'agit d'une question d'importance stratégique, surtout quand on connaît les ambitions géopolitiques de la Chine, de la Turquie et de la Russie, voire de l'Arabie Saoudite, dans la zone des Balkans.

À ce propos, j'ai eu l'occasion, lors de mon déplacement en Serbie l'an dernier, de me familiariser avec les méthodes employées par la Chine dans le cadre des « nouvelles routes de la soie ». La réalité n'est pas aussi belle que le concept ! Les taux offerts sont très élevés et les modèles assez grossiers : en cas de difficultés à rembourser, les Chinois se rendent propriétaires d'infrastructures stratégiques. Le risque de dépendance est trop élevé. Je me réjouis que l'Union européenne ait enfin ouvert les yeux et ait mis en place, dans un délai très court, un règlement sur les investissements directs étrangers.

Je ne doute pas que ces questions géopolitiques se situent en haut de votre agenda, alors que votre pays se prépare à prendre, pour la première fois, la présidence du Conseil de l'Union, au premier semestre 2020.

La Croatie est déjà certainement impliquée dans l'élaboration du programme de cette présidence, avec la Roumanie, qui détient encore la présidence jusqu'à la fin du mois prochain, et la Finlande, qui en sera chargée de juillet à décembre. Le semestre où la présidence vous reviendra pleinement sera décisif : ce sera peut-être le moment de conclure les négociations sur le cadre financier pluriannuel, à moins qu'elles n'aient déjà abouti, ce qui semble improbable. Ce sera aussi le moment d'accompagner le lancement des nouvelles initiatives que prendra la Commission tout juste installée.

Je profite de cette opportunité pour insister sur l'importance à accorder au volet parlementaire durant votre présidence. Les parlements nationaux représentent une charnière précieuse entre les citoyens et les institutions européennes. Aussi, il convient de leur donner suffisamment de place pour qu'ils soient partie prenante des politiques européennes. Permettez-moi à ce titre d'attirer votre vigilance sur le déroulement des conférences interparlementaires qui seront organisées sous votre présidence, afin qu'elles se déroulent dans la confiance mutuelle et dans le respect des différentes nationalités et sensibilités politiques. Nous avons été déçus à cet égard par la dernière, qu'a organisée début avril la présidence roumaine à Bucarest et à laquelle deux de nos collègues ont participé.

Je vous cède maintenant la parole pour entendre votre vision du rôle et de la place de la Croatie dans l'Union européenne et connaître les priorités que votre pays entend poursuivre durant sa présidence de l'Union européenne.

Mme Marija Pejcinovic-Buric, vice-Première ministre de la République de Croatie. – C'est un grand honneur d'être parmi vous aujourd'hui. La Croatie, plus jeune membre de l'Union européenne, aura un grand rôle à jouer dans quelques mois. Merci d'avoir évoqué plusieurs éléments importants pour la Croatie, notamment notre appartenance à l'OTAN, dont nous célébrons le dixième anniversaire. Elle offre une stabilité très importante à un pays qui a récemment connu la guerre. Il faut imaginer la défense européenne, non pas en concurrence, mais en complémentarité avec l'OTAN.

Nos deux pays entretiennent des relations bilatérales de très haute qualité depuis toujours. Merci d'avoir mentionné l'Institut français de Zagreb, dont nous sommes très fiers. Nous avons adopté, en 2010, un cadre stratégique pour notre coopération ; nous en sommes au troisième plan d'action. Cet après-midi, j'en dresserai un bilan avec M. Le Drian ; nous examinerons aussi comment faire progresser encore ces relations.

Nos rapports commerciaux sont, eux aussi, en hausse, notamment grâce à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne. Il y a encore à faire. Vous avez mentionné les rapports avec la Chine et les « nouvelles routes de la soie », mais nous sommes aussi ouverts aux investissements français !

Notre dialogue politique est lui aussi très développé. Notre Premier ministre et le Président Macron se sont rencontrés l'an dernier ; un projet de visite de ce dernier en Croatie est à l'étude, si possible avant le début de la présidence croate de l'Union.

Nous nous préparons à cette première présidence ; nous la voyons comme une occasion de développer notre intégration, qui n'est pas encore achevée. Deux volets étaient très importants au cours des négociations d'adhésion : l'espace Schengen et la zone euro. Nous nous sommes engagés à les rejoindre, mais il nous faut remplir tous les critères.

Concernant l'espace Schengen, nous sommes presque à la fin de ce grand exercice. La Croatie a la plus longue frontière externe continentale de l'Union européenne ; la frontière avec la Bosnie-Herzégovine fait à elle seule plus de 1 000 kilomètres. Si on ajoute celle avec la Serbie, cela représente une frontière plus longue que celle entre la Finlande et la Russie. La garde de notre frontière est assurée par 6 500 policiers ; l'agence Frontex est déjà présente à Zadar pour sa surveillance aérienne. Les flux migratoires provenant de l'est de la Méditerranée passent par la Croatie. Notre frontière avec la Bosnie-Herzégovine est la plus fragile. Il est dans l'intérêt de tous que nous adhérions le plus vite possible à l'espace Schengen.

Quant à l'euro, nous avons commencé notre travail. Nous enverrons dans les prochains jours une lettre à la Banque centrale européenne pour signaler notre volonté d'adhérer au second mécanisme de taux de change européen (MCE II), où il faut rester quelques années avant d'adopter l'euro. Nous ne nous imposons pas de délais, mais notre ambition serait de rejoindre la zone euro dans quatre ans, même si déjà plus de 70 % de nos échanges se font avec la zone euro. Nous voulons donc remplir au plus vite tous les critères. C'est déjà le cas pour le taux d'inflation, mais nous devons encore baisser notre dette publique ; nous nous y appliquons chaque année.

Le cadre financier pluriannuel sera à coup sûr l'un des grands thèmes de notre présidence de l'Union. Il faudra voir comment l'appréhendera le nouveau Parlement européen, mais il nous reviendra très probablement d'achever les négociations. Le Brexit sera sans doute encore un sujet important pendant notre présidence.

Nous souhaitons également accomplir quelques pas en avant dans le domaine de la politique européenne de sécurité, très importante pour les citoyens. Il faut également travailler sur la politique d'asile. Nous voulons aussi agir pour la croissance et la numérisation de l'économie.

Enfin, nous estimons qu'il faut en faire plus dans le domaine de l'action extérieure de l'Union européenne. La Croatie est dans une région encore instable, comprenant plusieurs États qui, quoiqu'entourés de pays membres de l'Union, ne doivent pas être exclus du projet européen. Il faut être très prudent et encourager ces pays à continuer sur la voie des transformations. Les outils que nous avons utilisés pour notre adhésion sont les mêmes dont ils ont besoin pour leur transition. Si l'on ne fait rien, on laissera le champ libre à d'autres acteurs puissants. L'élargissement n'est pas un thème populaire en ce moment, mais il faut persévérer dans cette direction. Il ne faut pas perdre l'espoir !

Nous organiserons un sommet avec les pays des Balkans occidentaux durant notre présidence. Cela revêt aussi une importance symbolique. Vingt ans auparavant, en 2000, le Président Chirac a participé en Croatie au premier sommet européen en dehors de l'Union européenne ; c'est à cette occasion que la Croatie a entamé son chemin vers l'intégration européenne. Un nouveau sommet de Zagreb verra la Croatie, devenue membre de l'Union, offrir des moyens d'avancer aux pays qui sont encore en dehors. Il faut une approche politique de haut niveau pour leur montrer qu'ils ne sont pas oubliés, même s'il reste beaucoup à faire.

M. Jean Bizet, président. – La Russie et la Turquie exercent-elles des pressions dans cette région ?

Mme Marija Pejcinovic-Buric. – La Russie exerce une influence très forte dans la République serbe de Bosnie, l'une des entités constitutives de la Bosnie-Herzégovine. Il semble impossible d'y former un gouvernement fédéral, car le futur chef de gouvernement, nécessairement un Serbe, refuse d'accepter le plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN. Au sein de l'alliance, nous avons beaucoup travaillé pour offrir ce plan, mais aux yeux des responsables serbes de Bosnie

influencés par la Russie, l'OTAN reste l'ennemi, alors que d'autres veulent y adhérer.

La Turquie est elle aussi très présente en Bosnie-Herzégovine. L'année dernière, lors des élections en Turquie, le Président Erdogan a tenu un grand meeting électoral à Sarajevo. C'était assez effrayant. Il contribue aussi à la construction de mosquées.

M. Jean Bizet, président. – Nous avons récemment fait savoir à M. Kaymakci, vice-ministre des affaires étrangères de Turquie que nous avons accueilli, à quel point le prosélytisme du Président Erdogan dans le voisinage était intolérable. Notre dialogue a été courtois, mais extrêmement ferme. Nous ne sommes pas aveugles : de tels comportements ne sont pas dignes d'un pays qui veut entrer dans l'Union.

Mme Marija Pejcinovic-Buric. – La Bosnie-Herzégovine est le pays le plus fragile de la région. On ne voit pas les choses avancer dans le bon sens, même s'il ne faut jamais dire que la voie européenne est fermée. La jeunesse veut aller vers l'Europe. Alors, ne cessons pas d'aider ce pays et de proclamer qu'il fait partie de l'Europe.

M. Jean Bizet, président. – Avec ses règles !

Mme Marija Pejcinovic-Buric. – Évidemment, il y a beaucoup à faire encore. Pour la Croatie, l'intégration était la bonne voie, c'était la seule voie. Cela semblait assez facile : nous sommes un petit pays, sans trop de problèmes, et déjà assez ouvert. Au sein du ministère des affaires étrangères, dès 2000, quand j'ai commencé à y travailler, 70 % des fonctionnaires étaient titulaires de masters d'un pays de l'Union européenne. Nous étions une jeune équipe et nous y avons mis toute notre énergie : nous pensions rejoindre l'Union en 2007. Cela a pris six ans de plus !

M. Jean Bizet, président. – Nous avons été très déçus par les résultats du récent sommet de Sibiu. Le concept d'Europe à plusieurs vitesses vous paraît-il pertinent, surtout vis-à-vis des pays candidats ? On ne peut ni les intégrer tout de suite ni les laisser attendre dix ou quinze ans.

Mme Marija Pejcinovic-Buric. – Ce serait très difficile à gérer dans ces pays. La voie est longue et très ardue ; si on leur parle ainsi, ils se demanderont à quoi bon tant d'efforts. Les autres puissances ne peuvent offrir rien d'équivalent à ce qu'offre l'Union européenne, mais les populistes font miroiter des réponses faciles à des situations difficiles. Le fonctionnement de l'UE est basé sur la conditionnalité : si vous faites ceci, vous recevrez cela. D'autres acteurs offrent beaucoup sans demander d'emblée, ouvertement, ce qu'ils veulent vraiment en retour. Il ne faut pas mentir, mais il ne me paraît pas judicieux d'offrir une adhésion au rabais.

M. Jean Bizet, président. – Il faudra trouver une solution, mais c'est très difficile.

M. Claude Kern. – Les pays candidats des Balkans ne remplissent pas aujourd’hui toutes les conditions de l’adhésion, notamment le chapitre 35 de l’acquis communautaire.

Mme Marija Pejcinovic-Buric. – Le chapitre 31 est lui aussi important.

M. Claude Kern. – Absolument. Ces pays, ainsi que la Moldavie, se demandent pourquoi certains ont pu entrer dans l’Union sans remplir toutes ces conditions et, parfois, ne les remplissent toujours pas. On pense notamment à la Hongrie.

Mme Marija Pejcinovic-Buric. – La Hongrie affirme justement que tous ces pays doivent pouvoir adhérer immédiatement ! C’est très dangereux.

M. Claude Kern. – Certains pays candidats attendent depuis beaucoup d’années et se posent des questions. Ils peuvent se sentir lésés. À quelle approche pédagogique pensez-vous pour les faire patienter sans succomber aux sirènes du populisme ?

M. Franck Menonville. – Dans quel climat se déroule la campagne pour les élections européennes dans votre pays ? Quelle participation prévoir ? Quels débats dominant ?

M. Pierre Cuypers. – Quelles sont les attentes de la Croatie concernant la politique agricole commune ?

Mme Marija Pejcinovic-Buric. – Il faut faire montre de pédagogie avec les pays candidats. J’ai travaillé trois ans en Serbie à un projet important pour leur adhésion. Je connais de l’intérieur les problèmes qui se posent. Au cours des dernières années avant notre adhésion, nous étions soumis à une pression similaire ; le processus avait déjà été formalisé après les difficultés rencontrées pour l’entrée de la Roumanie et de la Bulgarie. Chaque État membre devait donc donner son accord à chaque étape. En somme, la manière de négocier est devenue beaucoup plus lourde à partir du processus d’adhésion de la Croatie.

Nos voisins des Balkans, en particulier la Serbie, estiment que, en fin de compte, l’adhésion est une question politique, et non une question technique. Rien n’est technique qui ne puisse devenir politique ! Les négociations sont très politiques au départ et à la fin ; entre les deux, c’est un chemin très long et très lourd. La Serbie estime que son importance politique pourrait justifier d’assouplir quelque peu les exigences techniques, mais c’est problématique. En fait, les principales négociations se déroulent souvent à l’intérieur du pays candidat. Il faut donc être pédagogique : c’est pour eux-mêmes qu’ils accomplissent ces transformations. La perspective d’adhésion a un pouvoir de transformation énorme et accélérée.

Quant au climat dans lequel se déroulent les élections européennes en Croatie, je dirais que cela se passe mieux la deuxième fois que la première. En 2014, seul un quart des électeurs s’était déplacé. Nous espérons que les gens se rendront mieux compte, cette fois, de l’importance du scrutin, mais ils ne sont pas toujours convaincus. La Croatie aura onze ou douze députés européens, en fonction du

Brexit. Huit ou neuf d'entre eux devraient appartenir aux deux partis de centre gauche et de centre droit ; un parti populiste de gauche devrait avoir un élu ; quant aux derniers, la bataille sera dure.

Concernant l'agriculture, M. Guy Legras, ancien chef d'un directeur général de la Commission, nous a beaucoup aidés. Notre position dans la négociation budgétaire à venir sera que l'agriculture, comme politique traditionnelle, doit conserver un poids important dans le cadre financier pluriannuel. Il est trop tôt pour diminuer son volume budgétaire. En même temps, une bonne balance entre les politiques traditionnelles et les nouveaux défis est importante. Nous sommes prêts à contribuer plus au budget si l'agriculture demeure, comme d'ailleurs la politique de cohésion, une des politiques importantes.

M. Jean Bizet, président. – Merci pour ce dialogue très franc ! Votre présidence sera sans doute encore marquée par le Brexit, mais il nous tarde d'écrire une nouvelle page de la construction européenne. Bravo pour votre maniement de notre langue et la belle image que vous donnez de votre pays !

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

Jeudi 6 juin 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Énergie

Présentation de la directive du 17 avril 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel

Communication de MM. Claude Kern et Michel Raison

M. Jean Bizet, président. – Nous entendons ce matin une communication de nos collègues M. Claude Kern et M. Michel Raison sur la directive consacrée aux gazoducs approvisionnant un État membre à partir d'un pays tiers. Ce texte tend à imposer le respect du droit de l'Union aux gazoducs desservant le territoire de l'Union européenne, y compris pour la portion située sur le territoire d'un État tiers. L'enjeu du texte est donc considérable dans le contexte de la réalisation de Nord Stream 2.

Cette directive sensible a été proposée par la Commission en novembre 2017. Notre assemblée avait d'ailleurs adopté, dès décembre 2017, un avis motivé sur la conformité de ce texte au principe de subsidiarité. Le processus d'élaboration de cette directive est parvenu à son terme : elle a été adoptée le 17 avril 2019. En revanche, les conséquences pratiques des nouvelles dispositions forment un point d'interrogation, tout comme les véritables intentions de plusieurs parties prenantes... Nos deux collègues vont nous éclairer sur ces points.

M. Michel Raison. – S'il ne fallait retenir qu'un seul terme pour qualifier à la fois la proposition initiale, sa discussion et le texte définitif, ce serait « paradoxal » : un intitulé paradoxal, un dispositif paradoxal, une discussion paradoxale débouchant sur une directive qui ne l'est pas moins. C'est pourquoi la présentation d'aujourd'hui transgressera quelque peu les limites confinant en général cet exercice au rappel de la proposition et des observations faites par le Sénat avant un bref exposé du texte adopté. Je résumerai l'avis motivé du Sénat contre la proposition initiale et son devenir dans la rédaction adoptée, puis M. Claude Kern abordera un aspect habituellement délaissé dans ses présentations, à savoir la discussion de la proposition, avant d'aborder les incertitudes sur la portée de la nouvelle directive.

Je voudrais observer maintenant que l'intitulé de la directive est étrange : il mentionne des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, alors que le dispositif concerne un gazoduc extérieur. Voulant imposer l'application de la directive gazière du 13 juillet 2009 aux gazoducs en provenance de pays tiers, la Commission européenne a invoqué la nécessité d'éviter « les distorsions de concurrence ». Pourtant, le dispositif proposé vise en réalité exclusivement Nord Stream 2, qui doit être neutre à cet égard dès lors qu'il doit se substituer à l'actuel transit ukrainien. En effet, les exportations supplémentaires de gaz russe via l'Allemagne, soit 55 milliards de mètres cubes annuels, seront inférieures aux

69 milliards importés en 2018 via l'Ukraine, sur les 169 milliards de mètres cubes vendus l'année dernière aux États membres par Gazprom. Par ailleurs, le gaz provient du Grand Nord russe, et l'itinéraire par la Baltique est plus court qu'à travers l'Ukraine, ce qui tend à contenir les coûts.

J'en viens à l'avis motivé du Sénat. Gêner la mise en place d'un gazoduc approvisionnant un grand État membre depuis le plus grand champ gazier au monde ne serait pas de nature à conforter la sécurité d'approvisionnement de l'Union. En outre, la nouvelle infrastructure fait l'objet d'accords commerciaux, qu'il convient de ne pas confondre avec des accords intergouvernementaux. Enfin, exiger le respect d'une directive européenne par une infrastructure assurant une liaison avec un pays tiers revient à une forme d'extraterritorialité, refusée par le Sénat.

Aucun de ces trois arguments n'a reçu de réponse de la Commission européenne, contrairement à ceux portant sur le droit de la mer et la souveraineté énergétique des États membres.

Commençons par le droit de la mer. La proposition publiée le 8 novembre 2017 tendait à faire appliquer la directive gazière de 2009 aux nouveaux gazoducs posés sur les fonds marins, dans « les eaux territoriales et les zones économiques exclusives des États membres ». Notre assemblée a relevé l'incompatibilité de cette volonté avec la convention sur le droit de la mer, ou convention de Montego Bay. Adoptée le 10 décembre 1982, celle-ci limite drastiquement la compétence des États quant aux gazoducs ou oléoducs sous-marins. En effet, aux termes de son article 79, alinéa 2, seules deux finalités peuvent à bon droit justifier une limitation à la pose de gazoducs sur le plateau continental : l'exploitation des ressources naturelles et la protection du milieu naturel contre la pollution. L'exploitation commerciale des gazoducs n'en fait donc pas partie. Ce droit est affirmé à l'alinéa premier de ce même article 79. J'observe brièvement à ce propos que le premier des deux avis rendus par le service juridique du Conseil a repris, le 1er mars 2018, l'argumentation développée par notre assemblée dans son avis motivé du 10 janvier à propos de la convention sur le droit de la mer, ce que vous avez souligné, Monsieur le Président, dans un communiqué de presse.

Dans sa réponse à la résolution du Sénat, datée du 21 mars 2018, la Commission européenne a mentionné l'alinéa 4 de l'article 79, qui n'affecte pas « le droit de l'État côtier d'établir des conditions s'appliquant aux câbles ou pipelines qui pénètrent dans son territoire ou dans sa mer territoriale ». La disposition existe, mais son invocation est triplement contestable en l'espèce : d'abord, la rédaction très restrictive de la précision citée protège la souveraineté de l'État côtier uniquement sur sa mer territoriale ; ensuite, bien que signataire de la Convention sur le droit de la mer, l'Union européenne n'est pas véritablement un État, l'Allemagne, si ! Enfin, le TFUE ne comporte aucune disposition habilitant la Commission européenne à se substituer aux États membres en pareille circonstance.

J'en viens ainsi à la souveraineté énergétique des États membres. L'une des grandes innovations du traité de Lisbonne a été de faire de l'énergie une compétence partagée entre l'Union et les États membres. L'article 194, paragraphe 2, alinéa 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

reconnaît ainsi la totale souveraineté des États membres pour déterminer leur mix énergétique et assurer leur approvisionnement. Un gazoduc reliant le réseau national d'un État membre à un pays tiers relève donc uniquement de la souveraineté dudit État membre, l'Allemagne pour ce qui est de Nord Stream 2. L'Union en tant que telle n'est pas compétente. Dans sa réponse au Sénat, la Commission européenne affirme que le TFUE est respecté par la proposition de directive, puisque celle-ci n'interdit pas « la construction de nouvelles interconnexions gazières », ce qui revient à réduire spectaculairement la portée du traité.

La solution de compromis entre compétence reconnue et volonté d'étendre le domaine d'application du droit de l'Union opère un mélange assez curieux : l'applicabilité du droit de l'Union aux nouveaux gazoducs est affirmée, mais son respect sera vérifié par l'autorité de régulation instituée par l'État du « premier point de connexion », non par la Commission européenne, malgré son rôle de gardienne de l'application des traités et du droit de l'Union !

M. Claude Kern. – La discussion du texte se distingue des pratiques habituelles au niveau des institutions européennes, mais aussi par l'immixtion parfois brutale de pays tiers.

Les États membres hostiles à Nord Stream 2 ont trouvé au Parlement européen le soutien que la majorité du Conseil leur a refusé. Ainsi, certains députés européens dont les homologues nationaux faisaient partie de la majorité gouvernementale – par exemple des Allemands du PPE – ont adopté des positions diamétralement opposées à celles défendues au Conseil par leur gouvernement. Ainsi, M. Manfred Weber – qui vient d'être réélu à la présidence du PPE – a pris une position radicalement hostile au gazoduc Nord Stream 2, donc favorable à la proposition de directive.

En définitive, la Commission affichait une position médiane entre celle du Conseil, favorable à Nord Stream 2, et celle du Parlement européen, où l'opposition à ce gazoduc n'a cessé de se renforcer. La rédaction adoptée donne satisfaction aux partisans du texte quant aux principes, mais en atténuant de façon considérable sa portée.

Alors qu'ils tentaient de surmonter ces oppositions frontales, les Européens ont également dû faire face à l'immixtion de pays tiers : l'Ukraine et les États-Unis.

L'intérêt pour agir des autorités ukrainiennes est évident, puisque la fin du transit gazier par leur territoire doit les priver de ressources non-négligeables. La motivation du Congrès des États-Unis n'apparaît pas de façon aussi limpide, même si les États-Unis veulent vendre, sous forme liquéfiée, le gaz naturel excédentaire indirectement procuré par l'exploitation des hydrocarbures de schiste. Toujours est-il qu'une loi du 2 août 2017 sur « les ennemis de l'Amérique » tend notamment à sanctionner les entreprises européennes participant aux chantiers de Nord Stream 2. À ce jour, le texte n'a guère de portée, puisqu'un communiqué du Département d'État, publié le 31 octobre 2017, en limite l'application aux seuls contrats

postérieurs à ce 2 août 2017, date de la promulgation du texte, mais aussi date à laquelle il se trouve que tous les contrats visés avaient déjà été signés.

Les arguments invoqués contre Nord Stream 2, donc pour la directive, ont-ils contribué à clarifier les choses ? Même pas ! En effet, au prétexte concurrentiel s'est ajoutée l'invocation d'une excessive dépendance envers la Russie. La dernière objection tenait à la volonté de maintenir le transit à travers l'Ukraine. La position de repli commune aux opposants consiste à maintenir l'importation via l'Ukraine en sus du nouveau gazoduc.

J'en viens à la portée du dispositif adopté. Trois facteurs méritent d'être cités à cet égard. D'abord, la limitation géographique des nouvelles obligations aux gazoducs pénétrant dans la mer territoriale. Ensuite, le maintien de la « clause grand-père », qui permet aux États membres d'exonérer les gazoducs « achevés » le 23 mai 2019. Enfin, l'avancement général du chantier, notamment son achèvement sur le territoire allemand et le fond de la mer territoriale allemande, soit une cinquantaine de kilomètres sur les quelque 1 230 kilomètres de Nord Stream 2.

Résultat : l'État membre ayant joué un rôle décisif dans la construction du gazoduc Nord Stream 2 doit assurer le respect de la nouvelle directive sur la cinquantaine de kilomètres relevant de sa juridiction, ceux où les travaux étaient déjà terminés le 23 mai 2019, alors même qu'il pourra exonérer des dispositions nouvelles tout gazoduc « achevé » à cette date !

L'ultime paradoxe est que les promoteurs de Nord Stream 2 n'auront pas nécessairement gain de cause pour autant. Tout dépendra de l'avancement du chantier sur l'ensemble du gazoduc, le 31 décembre 2019. En effet, le contrat conclu entre Gazprom et Naftogaz pour le transit ukrainien arrive à son terme ce jour-là. Si Nord Stream 2 n'est pas opérationnel à ce moment, éviter un nouveau contrat ukrainien sera impossible à Gazprom. L'éventualité n'est pas certaine, mais elle n'a rien d'impossible. Si elle se réalise, le vraisemblable but authentique de la Commission européenne – à savoir maintenir le transit ukrainien pour éviter d'avoir à verser une aide budgétaire à Kiev – sera en définitive satisfait par le retard du chantier, indépendamment du texte si durement obtenu.

En conclusion, je formulerai deux observations, dont la première seule me satisfait : d'une part, alors que la Commission européenne avait formellement réfuté deux arguments juridiques du Sénat, la version finale du texte en tient dûment compte. Il en va de même pour les trois arguments que la Commission européenne avait feint d'ignorer dans sa réponse. D'autre part, j'observe que la directive du 17 avril ne nous informe pas sur ce que l'avenir nous réserve, d'autant que les immixtions externes perdurent.

Ainsi, lorsque le nouveau président ukrainien a profité de sa prise de fonctions, le 20 mai 2019, pour demander aux États-Unis de nouvelles sanctions économiques contre la Russie, la réponse de M. Rick Perry, secrétaire d'État à l'énergie à la tête de la délégation américaine venue à Kiev, fut édifiante : « L'opposition à Nord Stream 2 est toujours bien vivante. Je m'attends à ce que, dans un futur pas si lointain, le Sénat et la Chambre des représentants envoient une

loi au président des États-Unis. Elle imposera des restrictions très onéreuses aux entreprises qui continuent à faire des affaires avec Nord Stream 2 ». Le Secrétaire d'État visait sans doute la proposition de loi bipartite déposée cinq jours plus tôt au Sénat des États-Unis pour sanctionner les participants au gazoduc.

La visite entamée à Washington ce même 20 mai par le commissaire européen à l'Union de l'énergie, M. Maroš Šefčovič, n'a guère instillé de retenue diplomatique à celui qui aurait logiquement dû l'accueillir...

M. Jean Bizet, président. – Je remercie nos deux collègues pour leur travail sur ce texte complexe, car il mélange des considérations relatives à des accords commerciaux – donc privés –, le conflit autour des milliards de dollars que représente le transit du gaz, le conflit latent entre les États-Unis et la Russie, l'enjeu de la réindustrialisation de l'Europe grâce à un gaz à prix compétitif, sans parler de la volonté ukrainienne d'adhérer à l'Union européenne et à l'OTAN, qui indispose la Russie. Pour reprendre les propos que tenait hier M. Nicolas Tenzer devant notre groupe de suivi du Brexit, président fondateur du Centre d'étude et de réflexion pour l'action politique : c'est en Ukraine que se joue l'avenir de l'Union européenne.

Le président de la République et le président Trump doivent se parler en marge des événements commémoratifs du Débarquement : on peut penser que ce dossier sera au menu de leurs discussions.

M. Jean-Yves Leconte. – Je ne connais pas l'actualité du sujet, mais j'avais suivi celui-ci il y a une petite dizaine d'années. On ne saurait en effet réduire les accords de livraison passés par Gazprom avec les entreprises européennes à des accords privés. Les prix pratiqués il y a une dizaine d'années par Gazprom étaient si bas que les négociations entre M. Vladimir Poutine et M. Gerhard Schröder ont sans doute fait pour la compétitivité allemande plus que toutes les réformes du code du travail conduites par l'ancien chancelier.

On pose comme principe que le gaz est d'origine russe. J'ignore ce qu'il en est actuellement, mais, il y a quelque temps, la Russie a utilisé sa capacité à s'approvisionner en Asie centrale, dont les réseaux sont enclavés. Le bénéfice de Gazprom était donc moins un bénéfice de production qu'un bénéfice de transit. Est-on encore sûr que le gaz provienne du nord de la Russie ? Les prix ne sont pas les mêmes... Maintenir l'Iran en dehors du commerce mondial sert d'ailleurs aussi à continuer à profiter de l'enclavement des pays d'Asie centrale.

Je rejoins le président Bizet sur l'Ukraine, mais celle-ci ne doit pas nous conduire à des achats inutilement coûteux.

M. René Danesi. – Je remercie M. Michel Raison et M. Claude Kern pour la clarté de leur exposé sur ce sujet complexe. Cet investissement, très structurant au départ, est rapidement devenu géopolitique, voire politique tout court. Très structurant car ce gazoduc de 1 230 kilomètres de long devrait fournir 55 milliards de mètres cubes de gaz par an, soit la consommation de la France et de la Roumanie réunies. Sur quelque 10 milliards d'euros, 50 % sont assurés par Gazprom, mais Engie y participe aussi, à hauteur de 10 %, de même que les

allemands Uniper et Wintershall, l'autrichien OMV et l'anglo-hollandais Royal Dutch Shell, soit six entreprises dont cinq de l'Union européenne. Les pays de transit sont la Russie, la Finlande, la Suède, le Danemark et l'Allemagne mais d'autres, comme l'Ukraine et les États-Unis, s'estiment concernés par le chantier.

Tout cela se passe dans un contexte technique que l'on a tendance à occulter. Le PDG de Total, M. Patrick Pouyanné, qui n'est pas directement concerné, a mis les pieds dans le plat la semaine dernière en soulignant la complexité du sujet et en rappelant que la production domestique de gaz des pays européens diminue inexorablement, qu'il s'agisse de celle de la Norvège, du Royaume-Uni ou des Pays-Bas. Mme Angela Merkel n'avait donc pas tort en affirmant que le projet Nord Stream 2 n'entraînerait pas l'assèchement du gazoduc passant par l'Ukraine. L'Europe aura besoin du gaz transitant par les deux itinéraires. Nous pourrions importer le gaz le plus proche et le plus facile à produire, le russe, mais certains le refusent pour des raisons politiques.

Dans ce contexte géopolitique, les Américains ne parlent que de la Crimée et de l'Ukraine, mais leur objectif réel est de vendre à l'Europe leur gaz de schiste, pour l'instant nettement plus cher que le gaz russe. L'Allemagne est déjà connectée à une trentaine de terminaux de regazéification du gaz naturel liquéfié à travers l'Europe, mais ils ne sont utilisés qu'à 30 % de leurs capacités ; or, pour continuer à vendre les automobiles allemandes aux États-Unis, Mme Angela Merkel s'est engagée à construire deux terminaux supplémentaires. Dans ce dossier, vous le voyez, on manie des milliards, pas toujours dans l'intérêt des consommateurs...

La position de la Commission européenne est paradoxale : les pays d'Europe se plaignent régulièrement, et à juste titre, de l'extraterritorialité du droit américain, mais la première mouture de la directive n'hésitait pas à pratiquer l'extraterritorialité... Notre commission l'a fort bien relevé, et la directive l'a finalement abandonné.

Les 130 derniers kilomètres du gazoduc passent dans les eaux territoriales danoises. Le Danemark a toujours été, comme la Suède, le petit soldat de l'OTAN, rôle qui semble lui plaire. Il a donc contrecarré efficacement le projet de Gazprom. D'abord avec la loi du 1er janvier 2018, qui dispose que le ministre danois des affaires étrangères doit vérifier si l'infrastructure « est compatible avec les intérêts diplomatiques et sécuritaires du Danemark », la plume étant évidemment tenue par Washington. L'Agence danoise de l'énergie vient de demander un troisième itinéraire, alors que les deux premiers n'ont jamais été rejetés ! Nul doute qu'un quatrième sera requis... Une consultation publique est en cours jusqu'au début juillet pour évaluer l'impact du gazoduc sur l'environnement : ce sera bien le diable si l'on ne trouve pas sur son trajet un poisson ou un crabe menacé d'extinction... Tout cela pour gagner du temps, puisque les élections législatives d'hier ont donné la majorité aux socio-démocrates et à leurs alliés, ouvertement hostiles à Nord Stream 2. Cette affaire est donc loin d'être terminée.

M. Jean Bizet, président. – Et elle aura un impact sur les travaux menés par la Commission européenne jusqu'au 31 décembre...

M. Claude Kern. – Nord Stream 2 démarre dans la péninsule de Yamal, pour être raccordé au plus grand champ gazier au monde, celui de Bovanenko, dont les réserves sont évaluées à 4 900 milliards de mètres cubes.

La stratégie des États-Unis est un peu différente : ils importent aujourd’hui du gaz du Canada, mais leur exploitation de gaz de schiste les a rendus autosuffisants. Résultat : le Canada pourrait vouloir vendre son gaz aux pays européens. Pour éviter cette évolution, les Américains maintiennent leurs achats de gaz canadien puis réexportent ce dont ils n’ont pas besoin.

M. René Danesi a raison : le Danemark joue un rôle important dans l’affaire car poser un gazoduc dans les eaux territoriales requiert un permis. Le Danemark n’en a délivré aucun. Contourner l’île de Bornholm par l’ouest au lieu de l’est comporterait un surcoût de 750 millions d’euros. L’enquête publique allonge les délais. Le chantier risque de n’être pas achevé au 31 décembre. Le premier refus du Danemark était motivé par la présence, sur le tracé proposé, d’armes chimiques enterrées lors de la Seconde Guerre mondiale ; c’était pourtant le tracé de Nord Stream 1 ! Je pense en effet que le chantier ne sera pas terminé au 31 décembre, ce qui va rassurer les Ukrainiens. En 2018, le transit a coûté 2,9 milliards de dollars à Gazprom, donc au consommateur...

M. Jean Bizet, président. – Si le chantier n’est pas terminé au 31 décembre 2019, Gazprom sera obligé de signer un nouveau contrat avec l’Ukraine. Quel en serait le coût ?

M. Claude Kern. – La négociation le dira.

M. René Danesi. – Cela dépendra du Donbass...

M. Michel Raison. – Je m’interroge sur l’effet psychologique pour les Européens, qui devront envisager d’importer le gaz de schiste américain.

M. Claude Kern. – La question se pose en effet. Les Américains pourraient aussi vendre le gaz qu’ils ont acheté au Canada...

M. René Danesi. – En somme, il se passera avec le gaz la même chose qu’avec les armes : une triangulation.

M. Philippe Bonnacarrère – Je remercie nos collègues de leurs explications. Le dossier est très complexe, et comprend de nombreux éléments d’interdépendance. Le volet politique est majeur, avec deux sujets contradictoires : nos relations avec la Russie, d’une part, celles avec les États-Unis, d’autre part. Les conditions d’exercice de la souveraineté européenne sont malmenées avec ces deux pays qui préemptent la question. D’autant qu’il faut prendre en compte le contexte international actuel, avec un président des États-Unis qui bafoue l’usage diplomatique en s’exprimant en Grande-Bretagne sur la politique intérieure anglaise et européenne.

Si l’on évoque les intérêts français, Engie est actionnaire, à hauteur de 10 %, du consortium Nord Stream ; Total n’en fait pas partie, mais est concerné par

le raccordement de Yamal. Sans dire que les intérêts économiques français devraient dicter la politique de notre pays, quels sont les enjeux pour ces deux grands groupes ?

Quel est le niveau de dépendance de la France à l'égard de ces approvisionnements ? Avons-nous une diversification suffisante de nos sources énergétiques, notamment au Moyen-Orient, au Maghreb et en Afrique ? Total a récemment décidé d'investir dans le secteur gazier en Afrique.

Vous venez de présenter un jeu d'échecs dans lequel il faudrait examiner toutes les cases et toutes les pièces pour bien apprécier la situation !

M. André Gattolin. – La géopolitique du gaz en Europe est particulièrement complexe. Il ne faut pas oublier le *big player* qu'est la Norvège : 42 % des importations de gaz françaises viennent de Norvège. Nous avons fait un choix d'indépendance géopolitique, ce qui nous permet de limiter nos importations venant de Russie et d'Algérie.

L'ancien ambassadeur de Norvège en France, M. Rolf Einar Fife, qui fut l'un des grands négociateurs des accords avec la Russie sur la partition de la mer de Barents, notamment de ses champs pétroliers, vient d'être nommé ambassadeur auprès des institutions européennes à Bruxelles. Sur ces dossiers, la Norvège, qui n'est pas membre de l'Union européenne mais fait partie de l'Espace économique européen, pèse de manière importante. L'arrivée massive du gaz russe inquiète beaucoup ce pays.

En ce qui concerne le gaz américain, M. Bernard Cazeneuve, en réponse à une question que je lui avais posée, m'avait répondu qu'il était hors de question que la France importe du gaz issu des sables bitumineux ou des gaz de schiste des États-Unis. De nombreux débats ont eu lieu au Parlement sur cette question. Les associations, notamment environnementales, sont également très réticentes.

M. Claude Kern. – Notre dépendance vis-à-vis de la Russie n'est pas très importante, puisque nous sommes approvisionnés à hauteur de 10 ou 11 % par Gazprom. En revanche, Gazprom est très présent en Allemagne depuis l'arrêt du nucléaire.

M. André Gattolin. – L'Allemagne est aussi très présente dans Gazprom via son ancien chancelier...

M. Claude Kern. – Total se fournit en GNL à Yamal.

La Norvège a peu d'influence sur le projet Nord Stream 2.

M. Michel Raison. – Deux secteurs sont extrêmement importants du point de vue géopolitique : l'énergie et l'alimentation.

La France est passée de la deuxième à la septième place pour les exportations agricoles. Si l'on retire les vins et alcools, nous sommes même devenus importateurs nets. Si l'on affaiblit trop la ferme France, nous pouvons devenir

dépendants. Nous devons être très prudents sur ce sujet comme sur celui de l'énergie.

M. Jean Bizet, président. – Deux filières sont aujourd'hui importatrices : les fruits et légumes, et la viande rouge.

M. Michel Raison. – Et le poulet !

M. Jean Bizet, président. – Il ne faudrait pas que cette situation perdure trop.

Lors de notre dernière réunion de travail sur le cadre financier pluriannuel dans le cadre du triangle de Weimar, nous avons senti que nos homologues allemands et polonais étaient en train de tourner la page de la politique agricole commune, considérée comme une vieille politique. En termes d'accompagnement budgétaire du secteur agricole, la participation des États-Unis et de la Chine augmente, tandis que celle de l'Europe diminue, de 20 % en douze ans.

Nous devons être extrêmement attentifs à notre dépendance alimentaire et énergétique, car à terme cela se paye très cher...

M. Jean-Yves Leconte. – Malgré la politique agricole commune, la Pologne est en déficit net par rapport à l'Ukraine depuis la signature de l'accord d'association.

M. Jean Bizet, président. – Je remercie nos deux collègues de nous avoir éclairés sur ce dossier complexe, qu'ils continueront à suivre – je pense notamment à la question du renouvellement du contrat entre Gazprom et l'Ukraine.

Jeudi 13 juin 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Politique étrangère

Élection présidentielle ukrainienne

Communication de Mme Nicole Duranton

M. Jean Bizet, président. – Il y a un mois, l'Ukraine élisait son nouveau président : c'est le jeune Volodymyr Zelensky qui a bénéficié du rejet des personnalités politiques traditionnelles - ce sont des choses qui arrivent... Cet ancien comédien, ignorant tout de la politique, a déjà annoncé la dissolution de la Rada et la convocation d'élections législatives, le 21 juillet prochain.

M. Zelensky a réservé sa première visite hors du pays à l'Union européenne, puisqu'il a rencontré la semaine dernière, à Bruxelles, les principaux dirigeants des institutions européennes. Je rappelle que l'Ukraine, qui relève du Partenariat oriental de l'Union européenne, a déjà signé avec elle un accord d'association en 2014. Les ministres des affaires étrangères français et allemand étaient déjà en visite à Kiev, il y a deux semaines, et M. Jean-Yves Le Drian a annoncé que M. Zelensky se rendrait bientôt à Paris.

Cette élection présidentielle présente en effet un enjeu fort, le nouveau Président ukrainien ayant notamment exprimé son souhait de mettre fin à la guerre dans le Donbass, mais aussi son intention de lutter contre la corruption et de proposer un référendum sur l'intégration de l'Ukraine dans l'OTAN. J'étais à Vilnius, il y a dix jours, pour le dixième anniversaire du Partenariat oriental. Chacun soulignait la nécessité de faire évoluer l'Ukraine qui est un élément clef dans un environnement à sécuriser.

Notre collègue Mme Nicole Duranton, mandatée avec d'autres collègues de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), a observé le déroulement de l'élection présidentielle.

Mme Nicole Duranton. – J'ai effectivement participé, avec nos collègues M. Jacques Le Nay et M. André Vallini, à la mission d'observation de l'élection présidentielle en Ukraine, qui s'est déroulée les 31 mars et 21 avril derniers, en ma qualité de membre de l'APCE. Pour ma part, je n'ai observé que le premier tour, alors que nos deux collègues ont également observé le second.

L'Ukraine entre dans le champ de la politique européenne de voisinage, dont le volet oriental est connu sous le nom de Partenariat oriental, institué il y a dix ans.

Au niveau bilatéral, l'Ukraine est le seul pays à bénéficier d'un sommet annuel avec l'Union européenne. Le 20e sommet s'est tenu le 9 juillet 2018, à Kiev,

et a fait l'objet d'une déclaration conjointe, ce qui n'avait pas été le cas lors des deux précédentes éditions.

L'Ukraine et l'Union européenne ont signé un accord d'association, en marge des Conseils européens du 21 mars 2014, pour les chapitres politiques de l'accord, puis du 27 juin suivant, pour son volet commercial. Ce texte comprend un accord de libre-échange commercial et approfondi, qui prévoit une libéralisation couvrant la quasi-totalité des échanges et implique une reprise par l'Ukraine d'une partie significative de l'acquis de l'Union européenne.

Cet accord d'association est appliqué depuis le 1er septembre 2017, après que les Pays-Bas l'eurent finalement ratifié. En effet, un référendum d'initiative populaire consultatif, organisé en 2016, avait conduit les électeurs néerlandais à rejeter cet accord d'association. Pour que les Pays-Bas le ratifient, le Conseil européen a précisé que l'accord d'association n'ouvre pas de perspective d'adhésion à l'Union européenne, n'offre pas de garanties de sécurité collective ni d'aide ou d'assistance militaire à l'Ukraine, n'ouvre pas les marchés du travail des États membres aux ressortissants ukrainiens, n'oblige pas les États membres à fournir un soutien financier à l'Ukraine et fait de la lutte contre la corruption l'un de ses éléments essentiels.

Par ailleurs, la libéralisation du régime des visas entre l'Union européenne et l'Ukraine, entamée en 2010, est effective depuis le 11 juin 2017.

Le soutien financier de l'Union européenne à l'Ukraine s'établit à plus de 12 milliards d'euros entre 2014 et 2020, dont près de 8 milliards d'euros mobilisés par la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 3,4 milliards d'euros au titre de l'assistance macro-financière et 1,4 milliard d'euros au titre de l'instrument européen de voisinage. Cette aide européenne reste conditionnée à la mise en œuvre de réformes.

La France est favorable à cette conditionnalité et considère que la reconnaissance d'une perspective européenne à l'Ukraine n'est pas d'actualité. C'est aussi la position de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Autriche ou du Danemark, alors que d'autres États membres, notamment au Nord et à l'Est, sont favorables à la prise en compte des aspirations européennes de l'Ukraine.

Le territoire de l'Ukraine demeure amputé de la Crimée depuis son annexion illégale par la Russie en 2014. L'élection présidentielle s'est déroulée dans un contexte très particulier, marqué par trois principaux éléments.

D'abord, la persistance du conflit dans le Donbass, qui s'assortit d'une crise humanitaire dans les régions de Donetsk et de Lougansk : le pays est entré dans la cinquième année d'une guerre qui a causé la mort de plus de 10 000 personnes, dont 3 000 civils. Le cessez-le-feu est très régulièrement violé. La population ukrainienne est lasse de la guerre et ne s'identifie plus à ce conflit. Si les accords de Minsk conclus en format dit « Normandie » demeurent le seul cadre de règlement du conflit agrégé par l'ensemble des parties, leur mise en œuvre paraît bloquée.

Ensuite, l'Ukraine connaît de graves difficultés économiques et sociales : beaucoup d'Ukrainiens restent confrontés à la pauvreté, à des salaires extrêmement bas et à un chômage de masse, alors que les prix s'envolent. Les conditions de vie restent difficiles et se sont dégradées avec la guerre. Pour autant, le bilan du Président Porochenko est loin d'être négligeable. Après Maïdan, les institutions ont été réformées, avec le soutien de l'Union européenne et des organisations internationales, et une société civile dynamique et vigilante a émergé. Des réformes économiques ont aussi été réalisées, par exemple dans les secteurs bancaire et énergétique ou en matière de décentralisation. Aussi certains observateurs considèrent-ils que l'Ukraine a connu plus de réformes depuis 2014 qu'au cours des vingt-trois années précédentes.

Enfin, les Ukrainiens éprouvent une profonde aspiration aux changements politiques : les réformes conduites, bien réelles, semblent avoir atteint leurs limites et se heurtent à un niveau de corruption très élevé, y compris de la justice, et à l'influence considérable des oligarques dans la vie publique. La moitié des Ukrainiens n'ont pas confiance dans leurs élites politiques, fréquemment impliquées dans des scandales, alors que Maïdan avait fait naître de grands espoirs. La population aspire à un profond renouvellement du personnel politique.

Ces trois éléments convergents ont largement contribué à la victoire de Vladimir Zelensky qui s'est rendu célèbre par son rôle de président dans la série télévisée *Serviteur du peuple*, celui d'un professeur d'histoire conduit au pouvoir par son discours sur la corruption. Vladimir Zelensky apparaît comme un responsable politique neuf, favorable à une démocratie plus participative. Il a appelé à l'arrêt des combats dans le Donbass et à des relations apaisées avec la Russie. Il a promis de profondes réformes économiques et sociales et, surtout, s'est érigé en candidat antisystème et anti-corruption, même si ses relations avec l'oligarque Igor Kolomoïsky ne sont pas claires.

Vladimir Zelensky a remporté l'élection présidentielle au second tour, avec une forte majorité de 73,2 % des suffrages, loin devant Petro Porochenko, à 24,5 %, alors que celui-ci avait été élu dès le premier tour en 2014, avec 54,7 %. L'ancienne Première ministre Ioulia Timochenko était arrivée en troisième position au premier tour, avec 13,4 %.

La mission d'observation électorale dont je faisais partie a considéré que cette élection présidentielle avait été concurrentielle, les électeurs, nombreux à voter, ayant eu un large choix parmi 39 candidats au premier tour.

La Constitution ukrainienne garantit la tenue d'élections démocratiques et les candidats ont pu faire campagne librement. Toutefois, le cadre juridique applicable est loin d'avoir été mis en œuvre de bonne foi par de nombreuses parties prenantes, et la plupart des recommandations de la Commission de Venise et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) n'ont toujours pas été suivies d'effets. Plusieurs lacunes importantes ont été mises en évidence.

Si l'exactitude des listes électorales n'est pas contestée, environ cinq millions d'Ukrainiens n'ont pu prendre part au vote, du fait à la fois de la situation

dans l'Est du pays et de sévères restrictions touchant les Ukrainiens vivant à l'étranger, notamment en Russie.

Un usage abusif des ressources administratives a été constaté, prenant la forme d'incitations financières à voter ou de participation de fonctionnaires à la campagne. Ces accusations ont surtout visé le président sortant. De même, la mission d'observation a été informée d'allégations d'achats de voix.

Le financement des campagnes électorales pose de sérieux problèmes. Certes, la législation a été modifiée en 2015 dans le sens d'une plus grande transparence. Mais elle est insuffisamment appliquée, et les contrôles sont très faibles. En outre, elle demeure lacunaire. Ainsi, aucune limite n'est fixée pour les dépenses électorales et il est admis que les campagnes sont largement financées en dehors de la législation.

La couverture médiatique de la campagne a également été problématique. Cela n'est pas vraiment étonnant dès lors que la plupart des chaînes de télévision, principale source d'information des Ukrainiens, sont la propriété de groupes financiers d'oligarques. Dans ces conditions, les médias n'étaient guère impartiaux, et les journalistes pas davantage indépendants.

Le scrutin s'est toutefois bien déroulé. L'administration électorale a été jugée globalement performante. Le processus de vote était bien organisé et transparent ; les procédures ont été globalement respectées. Des améliorations dans la conduite du dépouillement et la compilation des résultats ont même été notées entre le premier et le second tour.

On le voit, en Ukraine, le jour du scrutin se passe bien, mais les difficultés tiennent avant tout au peu de respect de la législation et aux lacunes persistantes du cadre juridique des campagnes électorales.

Le Président Zelenski a convoqué des élections législatives anticipées, qui devraient se dérouler le 21 juillet prochain, et que l'APCE sera appelée à observer également.

M. Simon Sutour. – La situation ne s'améliore pas. Elle s'aggrave, même. C'est désespérant. Je suis allé en Ukraine pour la première fois en 2000 : c'était presque mieux ! Nous avons suivi les épisodes successifs. L'accord d'association, d'abord, qui n'était qu'un accord d'association pour l'Union européenne, mais dans lequel les Ukrainiens ont vu un premier pas vers l'adhésion - et ils le croient toujours, encouragés par leurs voisins polonais, qui parlent une langue proche de la leur. La libéralisation des visas a fini par se faire, vingt ans après que M. Tarassiouk, alors ministre des affaires étrangères, eut dispensé de visa les Européens. On annonçait une invasion, elle ne s'est pas produite - même s'il y a toujours des Ukrainiens dans la péninsule ibérique. Quant à la Crimée, vous en connaissez l'histoire, et savez que lorsque M. Khrouchtchev l'a donnée à l'Ukraine, il croyait que celle-ci resterait dans l'ensemble soviétique jusqu'à la fin des temps. J'y suis allé - pas depuis l'annexion...

M. Jean Bizet, président. – Précision d'importance !

M. Simon Sutour. – Pas comme certains de nos collègues... Au Donbass, la situation est dramatique, faute pour l'État ukrainien de se montrer apte à négocier une solution. Les accords de Minsk avaient ouvert une voie, mais il ne se passe rien, et les deux parties se renvoient la balle, ce qui va aboutir à un conflit gelé de plus, jusqu'au jour où le fait précèdera le droit - tout cela est vieux comme le monde !

Je suis triste que la situation n'évolue pas. Il faut respecter le suffrage des électeurs, bien sûr, surtout à une époque où la démocratie se fait de plus en plus rare. Mais je ne suis pas très optimiste. Les candidats dits antisystème sont souvent les plus « système » - et celui-là est très lié à un oligarque...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je suis aussi désespérée par la situation actuelle. On constate un véritable *brain drain*, avec une forte émigration vers la Pologne, notamment. Il y a en Ukraine une déception considérable vis-à-vis de l'Union européenne - alors que je n'avais jamais vu autant de drapeaux européens qu'à Maïdan !

Les élections anticipées convoquées en juillet seront-elles sincères ? Quels sont les liens des oligarques avec la Russie ? J'avais rencontré M. Porochenko avant son élection, et le décalage entre les discours et les actes m'avait frappée. Il y a une forte demande d'adhésion à l'OTAN. Je n'y suis pas favorable, car cela donnerait un mauvais signal, mais cela pose un vrai problème. L'Ukraine, en fait, attend énormément de nous, et nous ne sommes pas capables de répondre à ses attentes. Que fait la France pour soutenir cet État qui reste très faible ?

M. Claude Kern. – À l'APCE, les Ukrainiens sont très présents, à telle enseigne que les membres d'un même parti se répartissent entre les groupes politiques pour démultiplier leur influence au Conseil de l'Europe. Celle-ci s'exerce essentiellement contre la Russie : cette nuit encore, la délégation ukrainienne a lancé un appel à ne pas voter pour le retour de cet État au sein du Conseil de l'Europe. Or nous avons besoin d'avoir aussi le point de vue des Russes sur le conflit.

Mme Gisèle Jourda. – Je suis très attachée à ce pays. Ces élections sont surprenantes, avec un humoriste qui obtient 75 % des voix... Il ne faut pas perdre pied en Ukraine, pays qui relève du Partenariat oriental. Nous allons observer ce que fera le nouveau président, qui semble très lié à un oligarque, et dont le Gouvernement ne reflète pas vraiment la fibre Maïdan sur laquelle il a joué. Sa première décision m'inquiète : il semble avoir lancé la désukrainisation du pays en supprimant les programmes en langue ukrainienne !

Seule la relance du format « Normandie » pourra faire avancer les choses. Mais M. Poutine semble avoir une attitude très dure envers ce nouveau président. Nous devons être vigilants. À l'Union interparlementaire internationale, les Ukrainiens sont déstabilisés car ils sont partagés sur tout, sauf sur leur sentiment d'appartenance européenne.

M. Pierre Cuypers. – C'est une zone fragile, en effet. Quelle est la situation des investissements, et des investisseurs, français en Ukraine ?

Mme Nicole Duranton. – Le score de 75 % reflète les espoirs que les Ukrainiens ont placés en ce président. Ils sont lassés de la corruption et souhaitent renouer le dialogue avec la Russie, car ils n'en peuvent plus de la guerre. La commission de suivi de l'APCE suit de près la situation en Ukraine.

Les oligarques sont puissants, mais divisés. Certains sont proches de la Russie, d'autres non. La démocratie existe en Ukraine, et les résultats des élections y sont respectés ; mais le problème, c'est l'État de droit, et surtout la corruption, dont mon interprète m'a donné des exemples précis. Ainsi, un médecin hospitalier touche environ 500 euros par mois, mais demande un paiement en liquide complémentaire pour tout acte. Et les infirmières font de même... Cela pose problème à l'État qui prélève l'impôt sur les salaires officiels, alors que ceux-ci ne représentent que le quart des revenus réels.

M. Pierre Cuypers. – Cela prouve que les gens ont les moyens de payer...

Mme Nicole Duranton. – Il y a toute une économie parallèle, qui est perçue comme naturelle par tout le monde et que les habitants n'envisagent pas de voir changer rapidement. C'est le principal problème de l'Ukraine.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – La France soutient-elle l'État de droit en Ukraine ?

Mme Nicole Duranton. – Il y a un système d'assistance. Quant à la loi sur la langue ukrainienne, elle ne fait que supprimer un texte qui avait été pris par le précédent Gouvernement pour provoquer les Russes. Il faut plutôt y voir un gage d'apaisement envers la Russie et les populations russophones d'Ukraine.

M. Simon Sutour. – En Ukraine, la langue qui est le plus parlée est le russe, mais on veut leur imposer de parler ukrainien. À Odessa, où je donnais une conférence à l'Alliance française, les étudiants m'ont expliqué qu'ils parlaient russe, mais qu'on leur imposait des cours en ukrainiens. Résultat : les professeurs envoyaient à Kiev des photocopiés en ukrainien, mais les cours étaient faits en russe. Une grande manifestation avait lieu pour s'opposer à la réinstallation de la statue de Catherine la Grande, fondatrice d'Odessa, qui avait été brisée à la Révolution. Mais on nous a dit que les manifestants venaient de l'Est...

M. Jean Bizet, président. – Merci pour cette photographie d'un pays qui est loin d'être sorti d'affaire...

Politique commerciale

Réforme de l'Organisation mondiale du commerce

Communication de M. Jean Bizet

M. Jean Bizet, président. – Je me suis rendu les 27 et 28 mai derniers à Genève, avec M. Jean-Paul Emorine, au siège de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour faire un point d'étape sur la nécessaire réforme de cette organisation. J'avais déjà eu l'occasion, en octobre dernier, de vous en présenter les principaux enjeux. Huit mois plus tard, si un certain nombre de sujets ont été décantés, les risques de paralysie partielle du régulateur du commerce mondial persistent.

Le contexte politique et commercial s'est encore assombri. La multiplication et l'aggravation des mesures douanières unilatérales américaines contre la Chine - mais aussi le Mexique, l'Inde et l'Union européenne - affectent le développement du commerce mondial. Sa hausse ne devrait atteindre que 2,6 % cette année au lieu des 3 % prévus. D'une certaine façon, l'OMC est devenue l'otage d'une opposition sino-américaine qui va durer - opposition qui dépasse largement le commerce. Sont en effet en jeu la prééminence d'un modèle économique du futur - qui permette aux États-Unis de rapatrier une partie de la chaîne de valeur sur leur sol - et une compétition militaire et technologique croissante.

L'OMC s'installe dans une quasi-paralysie. Sa fonction principale - depuis qu'elle a succédé au GATT en 1995 - est de négocier des règles acceptées et mises en œuvre par tous, pour un développement équitable du commerce mondial. Cette fonction est aujourd'hui bloquée. À cela plusieurs raisons : intérêts nationaux contradictoires, oppositions entre pays en développement et pays développés, mais aussi cette règle du consensus qui, à 164 membres, est devenue impraticable.

Autre cause de blocage, le mécanisme d'appel du règlement des différends qui est toujours dans l'impasse. La raison en est connue. Les États-Unis s'opposent à la nomination de nouveaux membres de l'organe d'appel. En décembre prochain, faute d'un nombre suffisant d'arbitres, il ne pourra plus fonctionner. Les affaires en cours jusque-là seront arbitrées, mais pas les nouvelles. Pour les États-Unis, les décisions de cet organe vont au-delà de ce qu'il est en droit de faire au regard des accords conclus dans le cadre de l'OMC. *De facto*, la fin de cet élément essentiel du mécanisme de règlement des différends créé en 1995 ferait revenir 40 ans en arrière lorsqu'au sein du GATT, l'application des règles dépendait du bon vouloir ou de la puissance économique de chacun. C'est le droit du plus fort...

Aujourd'hui, ce risque de blocage est relativisé par certains. L'article 25 du mécanisme de règlement des différends prévoit en effet la possibilité, pour deux parties à un différend, de désigner en amont de toute procédure et d'un commun accord des arbitres et des règles d'arbitrage, en s'engageant à respecter leur décision.

Cette position agressive des États-Unis n'est pas uniquement imputable au Président actuel. Les reproches de l'actuelle administration américaine ne font bien souvent que prolonger ceux des prédécesseurs de Donald Trump, en particulier sur le fonctionnement de l'organe d'appel. Il est probable qu'un éventuel successeur démocrate conduirait la même politique, fût-ce avec une méthode différente.

En avril dernier, l'organe de règlement des différends s'est, contre toute attente, déclaré compétent pour évaluer la fameuse clause de sécurité nationale de l'article XXI du Traité et en apprécier la validité. Ainsi a-t-il donné raison à la Russie dans un différend avec l'Ukraine. C'est là un revers majeur pour les États-Unis, qui évoquent à tout va cette clause pour justifier, entre autres, leurs décisions unilatérales sur l'acier ou les automobiles et qui estiment que l'État concerné doit en être seul juge.

À Genève, personne n'est en mesure de décrypter les intentions américaines à l'égard de l'OMC : un retrait est improbable, et les États-Unis s'impliquent dans les groupes où se discute la réforme de l'Organisation. Ils en violent les règles les plus basiques, tout en mettant en avant ses réelles faiblesses. Fondée il y a 24 ans, l'OMC n'a en effet que très peu évolué, alors que le monde a profondément changé. Une modernisation ambitieuse de l'organisation s'impose donc.

Deux premiers concepts ont été avancés par nos interlocuteurs : transparence et règles égales pour tous. Que recouvrent-ils ?

Tout d'abord, la question des entreprises d'État et des subventions publiques. L'usage massif de ces deux outils - par la Chine essentiellement - fausse toute concurrence équitable. Il faut d'urgence, sur ce point, renforcer les règles existantes et en inventer de nouvelles.

Viennent ensuite les transferts forcés de technologies. Des investisseurs étrangers sont souvent, directement ou indirectement contraints, pour réaliser leurs opérations, de partager leurs technologies et leurs innovations avec des entreprises locales. En finir avec ces pratiques est un enjeu majeur.

Enfin, de multiples restrictions et discriminations intérieures persistent pour l'accès au marché des services, dont des pans entiers ne sont à ce jour pas couverts par les accords sur le commerce des services.

Autre concept, celui de la flexibilité. Il faut d'abord de la flexibilité sur le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement. Ce traitement a permis à ces pays de bénéficier de diverses formes de souplesse dans l'application des règles commerciales des accords multilatéraux. Or, aucun critère n'a jamais été clairement établi pour déterminer ce qu'est un pays en développement. Un pays pouvait - et peut toujours - s'auto-désigner comme pays en développement en accédant à l'OMC, ce qui fait qu'aujourd'hui, sur 164 membres, plus des deux-tiers sont considérés comme pays en développement - dont toutes les économies émergentes.

Cette situation doit évoluer, dans la mesure où ces protections, avec le temps, ont davantage isolé ces pays que contribué à les intégrer dans le commerce mondial. Une distinction est désormais nécessaire entre vrais pays en développement à faibles revenus et économies émergentes.

Une proposition américaine prévoit un certain nombre de critères objectifs justifiant un changement de statut : être membre de l'OCDE, être catégorisé comme « à haut revenu » par la Banque mondiale, être membre du G20 ou représenter 0,5 % du commerce mondial. D'autres propositions, plus souples, consisteraient à inciter les pays en développement à s'engager, secteur par secteur, sur ce qu'ils sont en mesure de proposer. Taïwan a décidé son changement de statut et le Brésil - sous la pression amicale du Président Trump - s'y prépare. Ces changements vont dans le bon sens.

La flexibilité également est désormais indispensable pour les négociations au sein de l'OMC. À 164, sur la base du consensus, aucun accord général n'est plus possible. D'où la nécessité de négocier à quelques-uns, quitte à s'ouvrir plus tard à d'autres membres volontaires. C'est le plurilatéralisme réaliste au lieu du multilatéralisme paralysant. C'est d'ailleurs dans ce cadre que des négociations importantes sont engagées, comme sur la réglementation du commerce électronique - 76 membres représentant 90 % de ce commerce -, la facilitation de l'investissement ou la réglementation intérieure des services.

Sur le dossier, également sensible, des subventions à la pêche, le cadre multilatéral reste de mise : il s'agit d'atteindre, avant la fin de cette année, un des Objectifs de développement durable de l'ONU sur la protection des océans contre la surpêche.

Le 28 juin 2018, le Conseil de l'Union européenne a donné des directives à la Commission européenne pour participer activement aux négociations sur la modernisation de l'OMC. L'Union européenne y est parfaitement légitime. Non seulement parce qu'elle contribue au fonctionnement de l'OMC à hauteur de 33 % - contre respectivement 11 et 10 % pour les États-Unis et la Chine - mais surtout parce que cette organisation, avec d'autres, incarne l'approche multilatérale des relations entre États, que les États-Unis, sous leur actuelle présidence, s'efforcent de marginaliser.

M. Jean-François Rapin. – Les marchés publics attribués sont en fait des subventions déguisées, et l'OMC devrait s'y attaquer, notamment dans les pays en développement.

M. Philippe Bonnacarrère. – Régulation des rapports de force, souveraineté : ces deux thèmes reviennent dans toutes les interventions que nous entendons depuis quelques semaines - ainsi que la nécessité de faire de l'Union européenne un instrument efficace !

M. Jean Bizet, président. – Excellente conclusion.

Mercredi 19 juin 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Débat préalable au Conseil européen des 20 et 21 juin 2019, en présence de Mme Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes réunis pour débattre en présence du Gouvernement, à la veille du Conseil européen qui se tiendra les 20 juin et 21 juin. La Conférence des présidents avait donné une autorisation de principe à l'ouverture à tous les sénateurs du débat préalable au Conseil européen devant la commission des affaires européennes, sous réserve qu'il se déroule le jeudi matin. Ce débat était prévu jeudi dernier mais a dû être reporté en raison de l'organisation à la même heure d'un débat sur l'approbation de la déclaration de politique générale en présence du Premier ministre. Nous avons peiné à le reprogrammer. En raison des contraintes d'agenda, il se tient cet après-midi, alors que le Sénat va tenir séance sur le projet de loi relatif à la fonction publique. Cette solution n'est pas satisfaisante et, si la Conférence des présidents a bien voulu donner son autorisation expresse pour que le débat se tienne en dehors d'un jeudi matin, le Président du Sénat a rappelé au Gouvernement la nécessité, pour la bonne organisation des débats, de s'en tenir aux modalités définies en commun.

Un Conseil européen particulièrement important se tiendra demain à Bruxelles : les chefs d'État de l'Union européenne discuteront de la nomination des nouveaux dirigeants des institutions et adopteront l'agenda stratégique pour la période 2019-2024, qui fixera les priorités de l'Union pour les cinq prochaines années. Ils reviendront également sur le cadre financier pluriannuel (CFP) qui couvrira la période 2021-2027 ; notre commission des affaires européennes en suit la négociation depuis longtemps et je regrette, pour ma part, que la proposition de la Commission européenne maintienne une limitation globale des dépenses à 1,11 % du revenu national brut (RNB) de l'UE-27 : l'Europe mérite davantage. Ces trois sujets représentent des enjeux majeurs puisqu'il s'agit de dessiner l'avenir de l'Union européenne à moyen terme.

Le Conseil européen débattrait, en outre, du changement climatique, sujet essentiel, dans la perspective du sommet Action climat, que le Secrétaire général des Nations unies organisera le 23 septembre 2019. Dans le cadre du semestre européen, le Conseil européen examinera également les recommandations par pays. En outre, les dirigeants prendront note d'un rapport sur la désinformation et les élections, élaboré par la présidence roumaine, en coopération avec la Commission et la Haute représentante. Je vous rappelle que se tiendra au Sénat demain, en format Weimar, un colloque sur la cybersécurité organisé par la présidence du Sénat.

Il est, par ailleurs, prévu d'évoquer le dossier de l'élargissement de l'Union européenne. Le Conseil affaires générales qui s'est tenu hier a débattu du paquet « élargissement » présenté le 29 mai par la Commission européenne. En 2018, le Conseil européen était convenu de répondre favorablement aux progrès accomplis par l'ancienne République yougoslave de Macédoine et par l'Albanie et de poser les jalons en vue de l'ouverture de négociations d'adhésion avec ces deux pays en juin 2019. Dans son rapport précité du 29 mai, la Commission confirme que ces deux pays ont mené les réformes attendues. Il revient donc au Conseil européen d'évaluer l'opportunité d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, pays auquel je porte un grand respect et dont je salue l'esprit de responsabilité à l'occasion du débat lié à sa dénomination. Il s'agit d'un sujet particulièrement délicat tant il est important de garantir aux Balkans occidentaux une perspective européenne, pour garantir la paix, la sécurité et la croissance dans toute l'Europe. À l'occasion du dixième anniversaire du partenariat oriental, le Président Larcher a adressé un message positif aux Balkans et la prochaine réunion de l'Association des Sénats d'Europe se tiendra à Sarajevo.

Je précise enfin qu'à la suite de la réunion du Conseil européen, les dirigeants de l'Union européenne à vingt-sept se réuniront pour un sommet de la zone euro dans une configuration élargie. Les progrès réalisés doivent être salués, mais ils demeurent insuffisants.

M. Vincent Éblé, président de la commission des finances. – L'ordre du jour du Conseil européen, le premier depuis les élections européennes, prévoit d'aborder plusieurs points intéressant directement la commission des finances.

Le premier concerne l'accord sur le budget de la zone euro qui sera discuté lors du sommet de vendredi, en format élargi. Après avoir confié, en décembre 2018, un mandat à l'Eurogroupe pour élaborer des propositions relatives au futur budget de la zone euro, les ministres des finances des États membres de l'Union européenne se sont accordés, vendredi dernier, sur les termes d'un accord visant à concrétiser cette promesse chère au Président de la République. Toutefois, à la lecture du contenu de l'accord, il semble difficile d'afficher le même enthousiasme que celui du ministre de l'économie : alors que l'ambition initiale était de prévenir les chocs macroéconomiques au sein de la zone euro, l'accord demeure limité.

Le budget pourra être mobilisé dans le cadre de réformes structurelles visant à améliorer la compétitivité des États et à favoriser la convergence des économies. Les États membres de la zone euro définiront, dans le cadre du semestre européen, des priorités économiques auxquelles les projets financés dans ce cadre devront répondre. Il ne s'agit donc plus de contribuer à la stabilisation des économies, d'autant que les États devront cofinancer les projets qui bénéficieront du financement européen. Ensuite, l'enveloppe de l'instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité, autre dénomination du budget de la zone euro, devrait être limitée à environ 17 milliards d'euros sur sept ans, soit 2,4 milliards d'euros par an à répartir entre l'ensemble des États de la zone euro. À titre de comparaison, ce montant correspond peu ou prou au budget consacré chaque année par la France aux anciens combattants et au devoir de mémoire, ce qui semble

dérisoire pour faire converger les économies de la zone euro. Enfin, cet instrument budgétaire devrait être inclus dans le budget de l'Union européenne, ce qui conditionne son enveloppe aux négociations budgétaires du prochain CFP et, partant, à l'accord des vingt-sept États membres. Outre le fait que le Conseil européen devrait entériner le renvoi des négociations à l'automne, on peine à saisir en quoi ce budget pourrait réellement se distinguer des autres outils budgétaires de l'Union européenne. Le compromis trouvé n'est donc pas à la hauteur des ambitions annoncées pour la zone euro. Pourriez-vous préciser les priorités économiques que la France entend promouvoir à travers la mobilisation de cet instrument budgétaire ?

Par ailleurs, le Conseil européen abordera les négociations du prochain CFP, actuellement bloquées par les désaccords entre les États membres, ce qui pourrait porter préjudice à un démarrage rapide des programmes après 2020. Au-delà des montants dédiés aux politiques communes, il paraît nécessaire que le prochain règlement financier du CFP prévoie, comme celui en cours, une révision à mi-parcours. Il s'agit d'une flexibilité indispensable pour donner à l'Union européenne les moyens de répondre aux crises éventuelles, à l'image de la crise migratoire pour laquelle des crédits supplémentaires ont été débloqués. Pourriez-vous nous rappeler l'état des négociations, ainsi que la position de la France sur la révision à mi-parcours du prochain CFP ?

Enfin, bien que ce point ne figure pas à l'ordre du jour du Conseil européen, l'annonce de progrès à venir concernant l'établissement d'une taxe sur les transactions financières peut être saluée. Vendredi dernier, la réunion des ministres des finances de l'Union européenne a fait le point sur l'avancée des travaux des États membres participant à la coopération renforcée en la matière. Le ministre allemand des finances, M. Olaf Scholz, a alors confirmé la possibilité d'un accord d'ici à l'automne. Étant donné que le sujet de la taxe sur les transactions financières a fait l'objet de débats récurrents depuis 2011, sans jamais aboutir, pouvez-vous nous présenter les grands équilibres de l'accord ? Alors que la coopération se limite actuellement à dix États membres, pensez-vous qu'elle puisse être élargie par la suite ?

M. Ladislav Poniatowski, membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Le premier Conseil suivant les élections européennes s'annonce crucial. Je ne reviendrai pas sur la question du Brexit qui, je l'espère, ne viendra pas trop parasiter les discussions : le temps est venu pour l'Europe de se remettre en marche ! Je n'insisterai pas non plus sur la nécessité de nommer aux postes clés de l'Union européenne des personnalités reconnues, car l'Europe aura besoin de véritables leaders pour répondre aux défis de l'avenir et aux attentes des citoyens. Je m'en tiendrai donc à deux points qui ont trait à la capacité de l'Europe à entreprendre son renouveau.

Notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est particulièrement attentive aux développements de la défense européenne. Le CFP 2021-2027 comporte à cet égard une avancée majeure : pour la première fois, l'Union européenne accepte d'investir directement dans le domaine de la défense, avec la création du Fonds européen de la défense (FEDef). Ainsi, 13 milliards d'euros devraient être consacrés à la recherche et au développement des

capacités militaires européennes. Si ce montant paraît considérable, il n'est toutefois pas gravé dans le marbre. Les travaux législatifs sur le FEDef sont difficiles : il n'existe pas de consensus entre les États membres, ni entre les groupes politiques sur les questions de gouvernance, de périmètre et de critères d'éligibilité. Les États-Unis y voient une menace pour l'alliance euro-atlantique - le Président Trump l'a rappelé lors de son récent voyage en Grande-Bretagne - et pour l'industrie de défense américaine. Existe-t-il un risque de voir les montants du FEDef finalement limités lors des négociations budgétaires ? Comment, face aux pressions, maintenir une ambition élevée ?

Un autre programme intéressant apparaît dans le CFP avec la création, hors budget, d'une « facilité européenne pour la paix » dotée de 10,5 milliards d'euros, pour financer plus efficacement les coûts communs des opérations menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense européenne. Ce dispositif prendra le relais du mécanisme Athena de financement des opérations de l'Union européenne et de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. La France était favorable à la création d'un tel dispositif, mais s'inquiétait de ses règles de gouvernance. Avez-vous obtenu la garantie que les États occuperont un rôle central dans la gouvernance de cet instrument ? Compte tenu de l'implication de la France au Sahel, il convient de rester vigilant.

Notre commission se montre enfin attentive à la problématique de l'élargissement, à laquelle elle a consacré plusieurs auditions. Actuellement, cinq pays sont candidats. Si le processus d'adhésion de la Turquie reste *de facto* gelé, les négociations avec la Serbie et le Monténégro suivent leur cours, malgré de modestes progrès sur la voie de la convergence. La Commission européenne recommande l'ouverture de négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Ces États ont sans doute réalisé des progrès et peut-être devons-nous, à long terme, les accueillir pour éviter qu'ils ne basculent sous d'autres influences. Mais l'Union européenne, notamment l'opinion publique, y est-elle prête ? J'en doute. L'Europe se débat toujours avec le retrait britannique qui paralyse son action. Pour demeurer un pôle de stabilité, l'Union européenne doit d'abord consolider son agenda stratégique, se réformer et se refonder. Comment envisagez-vous, Madame la ministre, la poursuite du processus d'élargissement ?

Mme Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. – Je sais que cette réunion a eu quelques difficultés à se tenir. Je me trouvais lundi et mardi au Luxembourg pour le Conseil des affaires générales et me rendrai dès demain au Conseil européen. Nous faisons au mieux compte tenu des contraintes de chacun ! Nous nous retrouverons mardi dans l'hémicycle pour un échange de vues sur le Conseil européen.

Le Conseil européen des 20 et 21 juin représente le premier rendez-vous après les élections européennes, le dîner du 28 mai ayant été informel. Il s'agit d'un moment clé pour préparer la période 2019-2024 et le nouveau cycle institutionnel : nous évoquerons à la fois son contenu, c'est-à-dire l'ambition commune qui sera portée au cours des cinq prochaines années, et les nominations. Nous débattons également du prochain CFP, de la lutte contre le changement climatique et des

relations extérieures. Un sommet de la zone euro a également été annoncé, ainsi qu'une réunion en format article 50, c'est-à-dire un point sur le Brexit.

Il avait été admis d'agréer un agenda stratégique pour la période 2019-2024, pour permettre au président de la Commission européenne de fonder son action sur une base ambitieuse agréée par le Parlement et par le Conseil européens. Les priorités - la protection des citoyens et des libertés, le développement d'une base économique dans l'Union européenne, la construction d'une Europe verte, juste et « sociale » (mot que la France a tenu à retenir en lieu et place d' « inclusive ») et la promotion des intérêts des valeurs de l'Europe dans le monde -, clarifiées et renforcées ces dernières semaines, ont été dévoilées par Donald Tusk lors du sommet de Sibiu. L'important est qu'elles se traduisent en résultats concrets au bénéfice des citoyens européens. Ces quatre thèmes correspondent parfaitement aux priorités portées par la France, qui aura un rôle particulier à jouer dans leur mise en œuvre puisqu'elle assurera la présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022, période correspondant à la fin du quinquennat d'Emmanuel Macron.

Le Président de la République s'engagera particulièrement pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 et en faveur de la protection de la biodiversité. La refondation de Schengen autour d'une politique d'asile harmonisée, d'un contrôle renforcé des frontières communes et d'une plus grande solidarité entre États membres participe également de ses priorités, comme la construction d'une Europe sociale. Sur ce point, la France est attachée à la fixation d'un salaire plancher au-dessus du seuil de pauvreté, pour un travail à temps complet, commun aux pays de l'Union européenne.

Le Président de la République veillera également à la poursuite du renforcement et de l'approfondissement de l'union économique et monétaire, avec la création d'un instrument budgétaire pour la zone euro ; l'accord trouvé à l'Eurogroupe ne constitue pas le point final de ce projet, figurant dans la déclaration franco-allemande de Meseberg de juin 2018. Cet instrument a vocation à monter en charge : l'organisation de CFP doit donc permettre l'intégration de futures ressources propres, comme, Monsieur Eblé, le produit de la taxation des transactions financières, sans attendre 2027. La France, avec l'Allemagne, a l'intention de s'assurer que le résultat sera à la hauteur de l'ambition initiale.

Il apparaît également essentiel que l'Union européenne s'engage davantage auprès des citoyens, de la société civile, des partenaires sociaux et des acteurs locaux. L'enjeu de proximité, que le Premier ministre a rappelé lors de son discours de politique générale, concerne également le niveau européen : il s'agit d'une condition pour que les politiques décidées par les instances européennes trouvent leur manifestation concrète. J'ai justement échangé aujourd'hui avec l'Association des maires de France (AMF) sur la mise en œuvre, par les acteurs locaux, des politiques publiques européennes. À défaut, l'Europe restera trop conceptuelle. Le Président de la République a proposé l'organisation d'une conférence pour l'Europe, associant citoyens et institutions européennes sur le programme stratégique de l'Union européenne.

Des nominations doivent intervenir pour quatre postes : celui de président de la Commission européenne, de président du Parlement, de président du Conseil et de Haut représentant pour les affaires étrangères. Ultérieurement interviendra la nomination du président de la Banque centrale européenne (BCE), dont le rôle est essentiel pour la crédibilité des marchés financiers. Le 28 mai, les chefs d'État ont rappelé leur intérêt à trouver un équilibre géographique, démographique, de genre et d'affiliation politique pour ces nominations. La France n'est pas favorable au système des *spitzenkandidaten* selon lequel le candidat tête de liste de la famille politique qui a obtenu le plus de voix aux élections est automatiquement désigné président de la Commission européenne. Ce n'est à la hauteur ni des attentes démocratiques des citoyens européens, ni du signal des élections qui ont fait émerger un bloc pro-européen centriste et vert dont il convient de tenir compte. Pour la première fois, le parti populaire européen (PPE) et les sociaux-démocrates ne disposent pas de la majorité absolue au Parlement européen. Plus que les personnes ou les nationalités, le projet doit servir de fondement aux nominations. Le président de la Commission européenne doit être expérimenté et crédible, capable d'assumer sa mission au niveau international.

Pour ce qui concerne le CFP, la Roumanie, qui avait proposé une base de négociation équilibrée, s'apprête à transmettre le relais à la Finlande, dont le gouvernement, depuis de récentes élections, est davantage centriste que précédemment, ce qui simplifiera la recherche d'équilibres politiques en Europe. Nous espérons des orientations politiques claires dès le Conseil du mois d'octobre, afin de pouvoir travailler à la mise en œuvre du CFP courant 2020 et à son application effective au 1^{er} janvier 2021 pour éviter les retards observés lors du dernier cycle dans la mise en œuvre des programmes.

S'agissant du changement climatique, nous souhaitons que l'Europe parle d'une voix unie et forte lors de la prochaine convention des Nations pour le climat au mois de septembre. Nous avons une ambition commune : portons un message clair.

Les chefs d'État et de gouvernement parleront également des efforts à faire pour renforcer la résilience des démocraties face à la désinformation, et notamment lutter contre les cybermenaces, sujet de très haute importance. Nous savons qu'il y a eu des ingérences extérieures pendant les élections européennes ; nous devons nous en prémunir. Ce sujet est d'ailleurs traité aussi au niveau du Conseil de l'Europe, dont la France assume la présidence jusqu'à fin novembre.

Les sanctions sectorielles européennes appliquées à la Russie sont un moyen non négligeable d'encourager un règlement pacifique du conflit dans le Donbass et d'avancer dans la mise en œuvre des accords de Minsk. Nous déplorons les initiatives russes qui ont fragilisé les négociations, notamment le décret pris fin avril qui facilite l'acquisition de la nationalité russe par les citoyens ukrainiens de l'est de l'Ukraine. Nous restons pleinement mobilisés, avec notre partenaire allemand notamment, pour faciliter la résolution du conflit. Le président ukrainien, Volodymyr Zelensky, était à Paris ce lundi ; il s'est ensuite rendu à Berlin. Il prend des initiatives courageuses, et il nous semble utile de le soutenir. Nous sommes à sa

disposition pour organiser un nouveau sommet en format Normandie dans les semaines qui viennent.

À l'agenda des chefs d'État figure aussi le dixième anniversaire du partenariat oriental, qui a pour vocation de faciliter la coopération économique et politique avec six États d'Europe orientale et du Caucase, en matière notamment de lutte contre la fuite des cerveaux.

Il est aussi question d'un partenariat entre l'Union européenne et les pays du sud de la Méditerranée ; c'était l'un des objets du Med 7 qui s'est tenu à Malte vendredi dernier. Hier, au conseil des affaires générales, nous avons pris à l'unanimité la décision de demander à la Commission et au SEAE (service européen pour l'action extérieure) de nous remettre des propositions concrètes en vue de faire face aux agissements illégaux de la Turquie dans la zone économique exclusive chypriote. Il s'agit d'un sujet très sensible, que nos collègues chypriotes suivent avec une certaine angoisse, eu égard à la militarisation prononcée que connaissent les environs de leur île.

Je mentionne également le partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique ; nous plaidons fortement pour que l'Afrique soit l'une des priorités du NDICI, nouvel instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale de l'Union.

Sur l'élargissement, nous n'avons pas pu, hier, prendre de décision substantielle ; non par manque de préparation ou par manque de courage, mais parce que le Bundestag doit-il s'agit d'une exigence constitutionnelle - se prononcer avant que la voix allemande puisse s'exprimer officiellement. Le Bundestag devrait statuer en septembre sur les cas de la Macédoine du Nord et de l'Albanie, et nous nous sommes mis d'accord pour qu'aient lieu, après cela, des discussions « claires et de substance ».

Il s'agit de continuer à respecter l'esprit qui est traditionnellement celui de ce genre de discussions avec les pays candidats, en procédant sans calendrier établi sur la base de critères exigeants. Nous avons toujours dit que les Balkans occidentaux ont vocation à entrer dans l'Union européenne ; mais les conditions d'une telle entrée doivent être réunies, tant de leur côté que du nôtre, en matière de capacité d'absorption et de bon fonctionnement.

L'accord de Prespa et le traité d'amitié entre la Bulgarie et la Macédoine du Nord sont de vraies avancées, dont nous devons reconnaître la valeur ; nous avons désormais un travail précis à accomplir.

Monsieur Bizet, je ne pense pas que l'élargissement soit dans l'ADN de l'Europe : l'ADN de l'Europe est de faire avancer un projet, celui de la protection de la démocratie, de la prospérité, de la paix et d'une certaine vision du progrès ; nous n'avons aucune vocation à je ne sais quelle fuite en avant géographique.

M. Jean Bizet, président. – Sécurité et prospérité, c'est bien notre ADN !

Mme Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État. – Ce qui est certain, c'est que nous devons ouvrir un dialogue avec les pays qui remplissent les critères en matière démocratique et économique. S'agissant de la Turquie, nous avons constaté que les conditions n'étaient absolument pas réunies pour ouvrir un nouveau chapitre et pour approfondir l'union douanière ; nous savons donc le constater lorsque les conditions nous obligent à marquer une pause dans les discussions.

La discussion au format article 50, c'est-à-dire sans le Royaume-Uni, pour étudier la question du Brexit, se tiendra ; j'étais à Londres la semaine dernière. De notre côté, nous devons rester sereins. Les conditions sont sur la table : si le Royaume-Uni souhaite sortir de l'Union, et s'il souhaite le faire de manière ordonnée, l'Union européenne est d'accord pour que la déclaration politique qui accompagne l'accord soit revue dans des termes qui puissent faire consensus au Royaume-Uni.

S'agissant de l'enjeu financier, il nous semble essentiel de rappeler que les 40 milliards d'euros qui sont évoqués au Royaume-Uni ne constituent pas une facture, mais la mesure des engagements internationaux qui ont été pris par les Britanniques vis à vis de l'Union. Un blocage du paiement serait assimilable à un défaut international, pas du tout une question de diplomatie ou de bon voisinage ; les agences de notation et les marchés financiers en tireraient les conséquences.

Pour ce qui est de la capacité de renégociation de l'Union, il est normal que nous puissions encore évoluer sur la déclaration politique ; sur l'accord lui-même, il nous semble que les solutions trouvées, à l'issue de ces deux ans et demi, sont pour la plupart les meilleures. Quoi qu'il en soit - j'ai en partie grandi à Calais - , les falaises de Douvres et de Folkestone ne reculeront pas : la relation future devra de toute façon rester forte ; les Britanniques, pour accéder au continent européen, continueront d'arriver en France, dans le Calaisis en particulier. Le vote sur le Brexit est un vote sur l'union politique. En matière d'union économique, culturelle ou de défense, il faudra trouver d'autres cadres pour coopérer, certes ; mais le plateau continental qui soutient le Royaume-Uni ne s'éloignera pas.

M. Éblé m'a interrogé sur la révision du CFP, le cadre financier pluriannuel. À mi-parcours, notre position ne fait pas l'unanimité auprès de nos partenaires. Mais il est important que nous instaurions un déflateur annuel pour maîtriser le prélèvement sur recettes ; des mécanismes de flexibilité et des rendez-vous d'ajustement seraient également utiles pour gérer un budget sur sept ans.

S'agissant du FED (Fonds européen de défense), nous maintenons notre ambition, mais nous manquons de projets, dans nos cartons, pour dépenser les 13 milliards d'euros.

Concernant la facilité européenne pour la paix, les États auront évidemment un rôle important à jouer.

M. Ladislav Poniatowski. – Madame la Secrétaire d'État, vous avez répondu avec précision à la commission des affaires étrangères ; vous n'avez en revanche pas répondu à la commission de la défense.

Quel comportement le Gouvernement compte-t-il adopter s'agissant de la création de ce fonds européen de défense ? Un grand nombre de projets industriels sont des projets mélangés, où cohabitent des entreprises britanniques, françaises, italiennes. La règle est claire : ce fonds est réservé aux entreprises des États membres de l'Union européenne. Les Britanniques pourront-ils y prétendre ?

Mme Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État. – L'Union européenne a trop souvent été naïve en termes de souveraineté, d'innovation, de recherche et d'emploi. La règle qui a été fixée a vocation à protéger notre souveraineté. La question que vous posez est typiquement un des enjeux de la relation future que nous nouerons avec les acteurs britanniques ; ceux-ci aimeraient procéder de façon bilatérale, alors que nous préférons maintenir l'unité des Vingt-Sept. La gouvernance de ce fonds reste à préciser, mais la France y jouera un rôle important.

M. Franck Menonville. – Demain aura lieu un Conseil européen fondamental pour l'avenir de l'Union européenne : s'y dessinera le nouveau visage de la politique de l'Europe, qui demeure floue depuis trop longtemps. La France devra y faire entendre clairement sa voix, en particulier lors de la répartition des postes clés, en appuyant des personnalités expérimentées et reconnues.

Les élections européennes ont démontré que les attentes de nos concitoyens sont fortes ; le taux de participation, le plus élevé depuis vingt ans, en témoigne. Ce résultat, obtenu malgré une campagne courte et parfois confuse, met fin à des années de baisse systématique du taux de participation, depuis 1979, et révèle l'intérêt de nos concitoyens pour l'avenir de l'Union.

Le programme stratégique de l'Union européenne qui sera adopté demain devra respecter les engagements pris ; ainsi, des sujets tels que le changement climatique, l'environnement et la cybersécurité devront être coordonnés au niveau européen, qui est le plus pertinent, comme le montre la réussite de la coopération entre la France, l'Allemagne et l'Espagne en vue de créer un nouvel avion de chasse.

Des inquiétudes demeurent néanmoins. Dans certaines situations, les réponses de l'Europe restent trop timides. Trois points me semblent importants.

S'agissant d'abord de la montée en puissance de la Chine, la guerre commerciale qui sévit entre la Chine et les États-Unis a déjà fait une victime, la croissance, alors que Pékin pose les jalons de son projet de nouvelles routes de la soie. L'Empire du milieu est par exemple venu au secours du Portugal pour renflouer ses caisses ; il intervient également dans les Balkans, et les ports de Trieste et de Gênes, après celui du Pirée, se sont ouverts aux investissements chinois. L'Italie vient d'ailleurs de signer un accord avec la Chine dans le cadre de ce projet de routes de la soie, en mars 2019. Les investissements chinois en Europe sont passés de 2 milliards d'euros en 2009 à 37 milliards d'euros en 2016. Comment la France et Bruxelles perçoivent-elles cette offensive chinoise sur le sol européen ? Quelle sera la position de la France pour mieux défendre les intérêts européens dans ce contexte ? L'Union doit s'imposer comme force économique et faire respecter sa voix politique sur la scène internationale.

Deuxième point : le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Il me semble important de rappeler la nécessité absolue de préserver le budget de la politique agricole commune. Les discussions qui ont eu lieu le 3 juin dernier à Bucarest ont confirmé que de nombreuses délégations ne sont pas prêtes à s'entendre sur une position commune sur la PAC à défaut d'une vision claire du budget qui lui sera alloué. La PAC étant un pilier essentiel de l'Union, la diminution de son budget aurait des conséquences dramatiques pour notre agriculture, qui est déjà éprouvée ; la France doit donc fermement s'y opposer.

Ce sujet démontre aussi les limites du budget européen : ses ressources sont insuffisantes. Ne faudrait-il pas avoir l'audace de le renforcer en créant notamment de nouvelles ressources propres ? À ce titre, je salue la création du futur budget de la zone euro, même si ses ambitions sont aujourd'hui limitées.

Enfin, ce Conseil européen se tiendra alors que le Royaume-Uni est plus que jamais dans une situation politique chaotique. Près de trois ans après le référendum, le Brexit reste au centre des interrogations. Mme May a démissionné ; le séisme a provoqué des secousses au sein même des partis, en témoignent l'effondrement des *Tories* et du *Labour* et le retour tristement triomphal de Nigel Farage aux élections européennes. Pour que ce chaos n'ait pas de répercussion sur l'Europe et sur son avenir, les Vingt-Sept doivent rester unis.

Madame la Secrétaire d'État, nous comptons sur la France pour être force de proposition et pour défendre nos intérêts lors de ce sommet crucial pour l'avenir de l'Europe.

M. Pascal Allizard. – Les personnalités qui seront nommées aux postes les plus emblématiques, outre qu'elles devront posséder des compétences incontestables, devront véritablement incarner leurs fonctions et mieux se faire connaître des citoyens. Leur mission : restaurer la confiance en l'Europe, redonner envie d'Europe. Il y a là un enjeu majeur, une mission de sauvetage, au moment où l'euroscpticisme prospère. Nous avons besoin de décideurs, et non de gestionnaires ou d'administrateurs.

J'en profite pour évoquer la question linguistique : chacun peut constater, ou déplorer, qu'une grande partie des documents de travail de l'Union européenne soient rédigés seulement en anglais ; qu'advient-il de cette langue en cas de sortie du Royaume-Uni ? Madame la Secrétaire d'État, comptez-vous militer pour un renforcement de la place du français ?

Les grandes lignes du programme stratégique recouvrent des préoccupations régulièrement abordées par le Sénat. Je soulignerai en particulier la nécessité d'avancer sur la voie d'une Europe puissance, seule raisonnable pour permettre à l'Europe de peser dans la nouvelle organisation mondiale. À ce titre, le poste de Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité revêt une importance particulière pour l'avenir.

Dans le paysage mondial, les États-Unis, qui sont nos amis, nos alliés, et qui doivent le demeurer, ne se privent jamais de faire passer leurs intérêts avant tout

le reste - « *America First* » -, surtout lorsqu'il s'agit de mettre la main sur des entreprises européennes, de taxer certains produits européens ou de nous vendre du matériel militaire sous prétexte d'une meilleure interopérabilité avec l'OTAN. Nous demeurons, nous, un marché ouvert - trop, peut-être ?

De leur côté, les Chinois, qui tissent un vaste réseau à travers le monde, ont l'ambition non dissimulée de bouleverser l'ordre mondial. Cette politique se déploie inexorablement, sur le temps long ; nous en prenons connaissance au fil de l'eau. Sceptique vis-à-vis des instances du multilatéralisme, la Chine développe ses propres initiatives, créant de nouveaux rendez-vous internationaux à sa main. Le plan continue de se déployer ; les routes de la soie viennent d'intégrer, *via* notamment le port de Trieste, un nouveau partenaire, l'Italie, membre fondateur de l'Union européenne, faut-il le rappeler.

Alors même que l'Union commence à prendre conscience de la nécessité de rééquilibrer ses relations, notamment commerciales, avec la Chine, elle découvre que certains de ses membres ont déjà noué des liens directs avec elle, avec des conséquences mal maîtrisées sur le long terme. Le piège de la dette est la porte d'entrée des technologies chinoises en Europe. Ce sujet doit être l'une des priorités absolues des nouvelles autorités européennes.

Autre acteur, la Russie, avec laquelle les relations ne cessent de se dégrader depuis la crise de Crimée. Les sanctions européennes ont été de peu d'impact, quand, en revanche, les mesures de rétorsion nous pénalisent. Demeure un fait géographique incontestable : la Russie est notre voisin, plus que jamais, puisque les élargissements successifs ont porté nos frontières sur les siennes. Elle aime à se définir comme une puissance eurasiatique ; elle aurait pu s'ancrer vers l'Europe après la chute du mur, mais l'occasion a été manquée - chacun en porte sa part de responsabilité -, et elle se tourne désormais vers l'Asie, en soignant en particulier sa relation avec la Chine.

Ce basculement asiatique de la Russie est loin d'être une bonne nouvelle pour l'Europe. Il est de notre intérêt collectif que les choses évoluent vers une normalisation, sans que nous renoncions pour autant à nos valeurs ; nous devons, par une politique des petits pas, trouver une voix européenne autonome, découplée des tensions sino-américaines ou russo-américaines.

Un mot sur la nécessité de relever le défi migratoire : tout indique que les flux migratoires devraient s'intensifier. Une porte se ferme et une autre s'ouvre ; la problématique de la sécurisation des frontières est loin d'être réglée, et, au-delà du drame humain vécu par les migrants, qui nous est tous insupportable, le potentiel destructeur de la crise migratoire elle-même est réel. Des lignes de fracture apparaissent entre les États et entre les citoyens, en témoignent les résultats des dernières élections ; l'afflux de migrants renforce en outre la mainmise des mafias, facteur de déstabilisation supplémentaire pour des États déjà fragiles.

S'agissant du changement climatique, dont les dernières élections européennes ont montré combien il préoccupe nos concitoyens, on ne peut plus avancer chacun dans son coin ou bloquer les évolutions. Ce problème global appelle

de nous une action collective et concertée. Il convient néanmoins de ne pas retomber dans les travers connus de la machine bruxelloise : la réglementation excessive au mépris des contraintes de la concurrence extérieure. La verticalité administrative ne fonctionne pas ; elle conduit au rejet de l'Europe.

Quant aux agriculteurs, qui sont les premières victimes des changements climatiques et des pesticides, il ne sert à rien de les stigmatiser. Anticipons et accompagnons au lieu d'interdire.

Le mandat qui s'ouvre sera celui qui verra s'amorcer soit le déclin soit - c'est mon souhait - le renouveau du projet européen.

M. Philippe Bonnecarrère. – Notre groupe est bien sûr moteur en matière de construction européenne, et se veut un soutien attentif à la politique menée par le Gouvernement.

Je me limiterai à quelques observations, sans aborder les sujets qui ont déjà été évoqués, depuis l'article 50 jusqu'aux questions budgétaires et aux futures désignations.

Il y a quelques mois, notre pays a tenté de porter l'idée de listes transnationales pour les élections européennes. Ce projet, présenté tardivement, a été considéré comme une manœuvre, et le Parlement européen l'a rejeté. Je me demande si, à l'avenir, nous n'aurions pas intérêt à anticiper cette question. Les élections européennes qui viennent d'avoir lieu sont restées très nationales dans leur déroulement ; je ne suis pas sûr que le PPE se félicite aujourd'hui de les avoir nationalisées. Ne serait-il pas opportun de poser de nouveau assez vite la question des listes transnationales aux élections européennes ?

Par ailleurs, Madame la Secrétaire d'État, s'agissant des Balkans, le Gouvernement souhaite éviter la précipitation, et vous avez obtenu un report au mois d'octobre. Nous faisons bien la différence entre l'ouverture de négociations et l'élargissement lui-même. Chacun sait ce que représentent les Balkans et combien il convient, en la matière, d'être prudent.

Reste que, dans une Europe qui reste largement à construire, avec des mécanismes qui restent partiellement soumis au régime de l'unanimité, nous avons du mal à voir comment une telle intégration pourrait ne pas être contre-productive. Nous partageons donc vos réserves ; n'existe-t-il pas une solution médiane entre l'ouverture et la fermeture des négociations ? Nous pourrions par exemple renforcer notre politique de voisinage et favoriser le travail de convergence sans entrer d'emblée dans un schéma binaire, du type « entrer ou ne pas entrer dans l'Union européenne ».

J'évoquerai pour conclure la notion essentielle de souveraineté. Les questions d'énergie, les questions diplomatiques, celle de l'extraterritorialité du droit américain, sont toutes des questions de souveraineté. Qu'en est-il aujourd'hui de la souveraineté de notre pays ? Et qu'est-ce que la souveraineté européenne ? Cette question de la souveraineté est-elle franco-française ? Est-ce la geste gaullienne qui nous meut, un Louis XIV ou un Napoléon refoulés sommeillant en chacun de nous ?

Ou les autres pays européens partagent-ils cette idée que la souveraineté européenne est réellement mise en cause aujourd'hui ? Y a-t-il là une vision française de l'Europe, ou cette vision est-elle partagée, nous laissant espérer que l'ensemble des pays de l'Union modifient la hiérarchie de leurs priorités pour défendre enfin, par exemple, la souveraineté numérique, la souveraineté alimentaire ou la souveraineté électorale de nos États ?

M. Simon Sutour. –Je voudrais vous féliciter, Madame la Secrétaire d'État, pour la position du Gouvernement sur la situation dans les eaux territoriales chypriotes - une délégation du Parlement chypriote est actuellement en visite dans nos murs.

Sur la Russie, nous pensons que le Gouvernement gagnerait à être plus pragmatique et plus réaliste. Je vous invite à lire une résolution qui a été votée à une écrasante majorité par le Sénat, il n'y a pas si longtemps, sur les sanctions prononcées à l'égard de la Russie.

Sur les Balkans, nous sommes frileux. Le hasard fait que la Première ministre de Serbie est elle aussi dans nos murs aujourd'hui ; l'Union européenne a pris des engagements à l'égard des pays des Balkans, qui sont au cœur de l'Europe. Ils seront un jour, inéluctablement, membres de l'Union ; il faut donc engager le processus d'adhésion, chapitre après chapitre. Si nous les désespérons, ils se tourneront vers d'autres horizons.

Nous ne pouvons que nous féliciter du résultat des élections européennes, marqué à la fois par une hausse sensible de la participation et par le maintien de la prédominance des pro-européens, tant au niveau national, si l'on additionne les voix, qu'à celui du Parlement européen. Ces élections ouvrent toutefois une période d'incertitude, suscitent des interrogations et appellent notre vigilance.

Incertain, car ce scrutin marque la fin du bipartisme européen, comme vous l'avez souligné, puisqu'il entache la capacité du groupe socialiste et démocrate et du PPE à former une majorité à eux seuls - mais les libéraux et les Verts ne forment pas une alternative, et ces derniers sont un groupe régionaliste. Les équilibres politiques et les stratégies de vote seront ainsi à bâtir et à rebâtir au gré des dossiers législatifs. Ce n'est pas sans risque, à la fois pour les projets que le Parlement européen pourra porter, pour sa crédibilité et pour son poids politique dans les négociations en trilogue - et dès à présent, dans l'élaboration du programme stratégique. Le rôle et le poids du Parlement européen sont pourtant essentiels sur de nombreux sujets, et ce Parlement devrait veiller à conserver sa capacité à promouvoir ses initiatives, mais aussi à défendre ses positions, surtout lorsqu'il porte un projet européen ambitieux.

C'est bien le Parlement européen qui, tout récemment, s'est prononcé contre le principe de macro-conditionnalité des aides structurelles, qui établissait un lien entre le versement des aides européennes et le respect du pacte de stabilité et des règles de gouvernance économique, et revenait à sanctionner les bénéficiaires de ces programmes parce que leur pays ne respectent pas les règles budgétaires et à accroître les difficultés des territoires concernés. C'est le Parlement européen aussi

qui, à cette occasion, a rappelé l'importance du principe de solidarité, qui doit continuer à guider les politiques de cohésion. Reste à savoir, avec des cartes rebattues, si cette voix d'une autre mandature sera entendue par le Conseil. Nous le souhaitons vivement. Ce sont bien les conclusions de la commission sur les pesticides du Parlement européen qui poussent aujourd'hui la Commission européenne à envisager une révision des procédures d'autorisation des pesticides en Europe. Enfin, c'est bien le Parlement européen qui défend une enveloppe ambitieuse pour le prochain cadre financier pluriannuel. Le Parlement européen devra aussi se saisir de dossiers qui détermineront la capacité de l'Union européenne à s'adapter et à relever des défis nouveaux.

Le résultat de ces élections et les défis qui attendent l'Union européenne appellent également notre vigilance. Les slogans de campagne vont devoir trouver une traduction concrète : après les mots et les chiffres, les projets législatifs sont attendus. L'accord de principe partiel qui a été dégagé en fin de semaine dernière sur le projet de budget de la zone euro reflète malheureusement un décalage entre le discours et sa confrontation à la réalité des rapports de force au niveau européen. Vous avez été réaliste en disant qu'il fallait aller beaucoup plus loin, et que le Président de la République lui-même ne se satisfaisait pas totalement de cette avancée - le ministre de l'Économie et des Finances, davantage. Le résultat de ces négociations est décevant, et ce n'est pas faute d'avoir exprimé à plusieurs reprises notre inquiétude, en décembre et en mai, sur leur évolution, qui laissait présager une telle issue. À l'origine, un projet fort était porté par la France ; l'accord de principe est très éloigné de l'ambition générale : au final, une simple ligne budgétaire dans un budget général européen, avec un mandat limité en matière de convergence, autrement dit le financement des réformes structurelles visant à améliorer la compétitivité dans le cadre des objectifs du semestre européen. Toutes les fonctions innovantes ont disparu du projet, comme la perspective d'un financement sur les marchés, ou d'une dotation en ressources propres.

Qu'est-ce qui a pu conduire à tant de renoncements ? Ces négociations, à force de concessions et de compromis, ferment la porte à des ambitions futures pour la zone euro. La France a en effet cédé sur plusieurs éléments essentiels, dès sa déclaration commune avec l'Allemagne en décembre dernier - loin des annonces de juin 2018, à l'occasion du sommet de Meseberg. L'intérêt d'un budget mis à disposition des États membres de la zone euro était de favoriser leur convergence, afin de réduire les risques de dysfonctionnements économiques. C'est aujourd'hui la compétitivité qui est privilégiée au détriment de celle-ci, et qui sert désormais de prétexte pour repousser les États membres à entreprendre des réformes structurelles. La contractualisation voulue par l'Allemagne a pourtant été âprement combattue dans le passé par la France. La mise en place d'une fonction de stabilisation économique a été abandonnée, alors que nous n'avons cessé de la promouvoir car elle donnait tout son sens à cette capacité budgétaire en en faisant un véritable outil de protection en cas de nouvelle crise financière.

Un dernier mot enfin : il paraît que la nouvelle formule de débat préalable au Conseil européen en séance n'était pas satisfaisante. Il paraît qu'il fallait bouger. Nous avons bougé. Est-ce mieux ? Nous nous étions inquiété d'une affluence excessive à cette réunion de notre commission ouverte à tous les sénateurs

mais nous ne sommes pas nombreux... Je souhaite que plusieurs d'entre nous, notamment à cette tribune, relisent l'article 88 de la Constitution sur le rôle du Parlement français en matière de construction européenne.

M. Jean Bizet, président. – Le Sénat siège en même temps que notre débat, c'est un fait regrettable mais, vous le savez, la semaine dernière, la déclaration de politique générale du Premier ministre a tout chamboulé.

M. Simon Sutour. – Elle a bon dos !

Mme Mireille Jouve. -- Ce débat intervient quelques semaines après les élections européennes, un scrutin qui a réservé deux surprises.

On peut se réjouir de la hausse de la participation. Cette mobilisation accrue par rapport au précédent scrutin, tirée en grande partie par la jeunesse, constitue en effet un bon signal dans un contexte de remise en cause de la démocratie représentative par certains de nos concitoyens. De plus, on a observé un léger reflux de la vague populiste, malgré les scores très attendus des extrêmes en Hongrie, en Pologne et en Italie. Je mets également de côté le cas de la Grande-Bretagne, dont la politique interne est engluée dans le Brexit. Sans parler de victoire, les forces modérées pro-européennes ont en tout cas démontré une certaine résistance.

Si l'Europe souhaite capitaliser sur ces deux éléments positifs, elle doit rapidement se mettre au travail et poursuivre les ambitions du programme stratégique 2019-2024, qui prône une Europe plus protectrice, plus équitable et plus influente.

Donner une nouvelle impulsion à l'Europe, c'est également, au préalable, régler le mieux possible la question de son incarnation, avec le renouvellement des postes-clés au sein des institutions, qui est à l'ordre du jour du Conseil européen à venir. À cet égard, il est bien dommage que les règles ne soient pas clairement établies dans les traités, en particulier pour le prestigieux poste de Président de la Commission européenne. L'article 17 du traité sur l'Union européenne stipule que « en tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la commission. » Dans ces conditions plutôt souples, chacun peut trouver son interprétation. Est-ce au seul candidat en tête de la liste majoritaire qu'il revient de présider la Commission ? Ne serait-ce pas plutôt au chef du plus grand groupe parlementaire ? Ou encore, pour rejoindre la dernière position du Président de la République - qui n'est peut-être qu'un leurre -, ne faudrait-il pas donner à la Commission un visage connu, compétent et aguerrri ? Pour le moment, ce sont les tractations qui définissent la règle. Au jeu des négociations, le RDSE espère que le président désigné reflétera au mieux l'expression de nos concitoyens.

Au sein de cette expression, au-delà de l'agrandissement de la famille centriste et libérale, on a pu voir une poussée des Verts, qui invitera certainement à renforcer encore davantage la place de l'écologie dans les politiques publiques.

L'Union européenne a, dans ce domaine, de nombreux dossiers sur la table, au premier rang desquels la question du changement climatique, sur laquelle se penchera le Conseil européen dans la perspective du sommet Action Climat du 23 septembre prochain. Si certains de mes collègues du RDSE exercent une vigilance particulière sur cette question, je crois que, quelles que soient nos sensibilités, nous sommes tous conscients de la nécessité d'accélérer les actions pour verdir l'économie et la société. J'en profite pour saluer les projets du Gouvernement en matière d'écologie, dévoilés mercredi dernier dans le cadre de la déclaration de politique générale. Cependant, compte tenu de l'ampleur des défis, c'est l'Union européenne qui est la bonne échelle pour amplifier des réponses qui doivent le plus souvent être communes pour être plus efficaces. C'est pourquoi, au regard de la situation alarmante décrite dans le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, l'Europe doit remplir tous ses engagements pris en 2015 à la COP21, surmonter la ligne de fracture Est-Ouest et, enfin, jouer un rôle d'ambassadeur auprès de Pékin et de Washington. Pour autant, les décisions visant à la neutralité carbone ne doivent pas méconnaître les contraintes qui pèsent sur les entreprises et les agriculteurs. Lorsqu'on interdit, il faut trouver des alternatives, qui doivent être encouragées grâce à l'innovation. Il faut également proposer des solutions inclusives, pour ne pas alourdir les difficultés financières des plus fragiles qui, on l'a vu durant des semaines, savent se faire entendre. Ainsi, réussir la transition écologique implique de mobiliser des financements. L'Union européenne sait faire des efforts. Sur la dernière mandature, environ 180 milliards d'euros ont été consacrés à l'économie verte et au plan climat.

À l'ordre du jour du Conseil européen figure également le cadre financier pluriannuel 2021-2027, que devra approuver le nouveau Parlement européen. La négociation du cadre financier pluriannuel est toujours un exercice compliqué - le Brexit ayant ajouté un degré d'incertitude - parce que celui-ci traduit les priorités de l'Union européenne pour plusieurs années. Je sais que tous les États membres sont très impliqués pour défendre leurs intérêts, et je salue la détermination de la France dans ses tentatives pour préserver les politiques traditionnelles, en particulier la politique agricole commune, un volet auquel le Sénat est sensible, comme il l'a démontré récemment en séance par le vote d'une proposition de résolution que le RDSE a soutenue.

Sur le cadre budgétaire dans son ensemble, on peut partager les objectifs affirmés au sommet de Sibiu : plus de solidarité, et des moyens pour se préparer aux nouveaux enjeux, notamment en matière de sécurité et de défense. Cependant, l'équation financière est difficile à résoudre, entre la préservation des politiques fondatrices de l'Union européenne et les nouveaux défis à relever. Le Parlement européen a souligné cette difficulté en novembre dernier.

Par conséquent, au sein de ce cadre financier pluriannuel, qui connaît une augmentation très relative, avec une proposition de la Commission à hauteur de 1 279 milliards d'euros, il faudra pouvoir jouer sur les ressources propres pour parer à toute éventualité et notamment explorer les pistes pour en créer de nouvelles. Le RDSE approuve la position de la France, qui milite pour une véritable conditionnalité fiscale et sociale pour l'octroi des fonds européens. La mise en œuvre de ce principe pourrait contribuer à une meilleure convergence entre États

membres. Hélas, Paris n'est pas suffisamment entendu sur ce point. Pour donner plus de sens et de poids à l'Europe, il faut pourtant encourager une meilleure coordination entre les politiques des États membres dans de nombreux domaines. Comme Jean-Claude Juncker l'avait justement dit en 2017 dans son discours sur l'état de l'Union, pour que l'Europe prospère, les États membres de l'Union européenne doivent œuvrer de concert. J'espère que le successeur du dirigeant luxembourgeois poussera aussi l'Europe dans cette direction !

M. Éric Bocquet. – C'est peu dire que les débats de ce Conseil européen sont d'importance, compte tenu des défis sociaux et économiques auxquels l'Union européenne est confrontée, et au lendemain des élections européennes. La participation est un peu moins mauvaise que prévu, mais cela laisse tout de même du monde sur la touche : dans notre pays, un électeur sur deux n'a pas voté. Et on sait quelle liste est arrivée en tête... Nous pensons que le populisme et la xénophobie ne sont pas des créations *ex nihilo*, mais qu'ils sont alimentés par les politiques de mise en concurrence des salariés et des peuples entre eux - des politiques dont les principes fondateurs figurent au cœur des traités européens.

L'ordre du jour du prochain Conseil appelle une discussion relative au prochain cycle institutionnel. Il s'agit de renouveler la composition et le mandat de la Commission, mais aussi de préparer la suite de la présidence de Monsieur Draghi à la BCE, et celle de M. Tusk au Conseil européen. Pour la Commission, des noms commencent à circuler : M. Barnier, Mme Vestager, M. Timmermans... Le Conseil européen devant proposer au Parlement un candidat à la fonction de président de la Commission, la première question est la suivante : quelle personnalité le Gouvernement français va-t-il soutenir ? La présidence de la Commission n'est pas qu'une question de personnalité, loin s'en faut : il s'agit essentiellement d'une question politique et démocratique. Il est d'ailleurs curieux que le choix de la France ne soit déterminé que par l'exécutif, alors qu'il devrait l'être aussi par le Parlement.

La procédure de désignation du président de la Commission prend un chemin qui ne nous convient pas. L'une des maigres avancées du traité de Lisbonne, que nous sommes, en tant que groupe, les seuls à avoir unanimement rejeté en 2005, est bafouée. Le paragraphe 7 de l'article 17 du traité sur l'Union européenne prévoit une corrélation entre le résultat des élections européennes et la nomination du président de la Commission. Ce lien n'est certes pas automatique, mais il avait été respecté en 2014 par le choix de M. Juncker, qui était alors chef de file du PPE, parti majoritaire dans les résultats de l'élection européenne. À rebours de la volonté de protéger la démocratie parlementaire, le Conseil européen s'apprête à mettre à l'écart le chef de file du parti européen arrivé en tête des élections européennes, privilégiant les arrangements diplomatiques et institutionnels, à l'écart des peuples européens et de leurs représentants que nous sommes. Si M. Macron veut perturber la coalition classique entre les sociaux-démocrates et les conservateurs européens, il semble que c'est pour mieux s'y intégrer et y rallier les Verts. Il faut que tout change pour que rien ne change...

Quelle sera la position du Gouvernement français sur le programme de travail et la feuille de route de la Commission à venir ? Quels dossiers stratégiques allez-vous porter ? *Quid* de la lutte contre la fraude fiscale, qui atteint des centaines

de milliards d'euros au sein de l'Union européenne ? Il est vrai que M. Moscovici a déclaré il y a quelques jours qu'au sein de l'Union européenne, il n'existe aucun paradis fiscal...

Parler des débats plutôt que des profils, voilà l'axe de notre groupe, que nous voulons réaffirmer dans la perspective de renouvellement à l'automne de la présidence de la BCE. Nous avons de nombreux désaccords avec M. Draghi. Le processus d'assouplissement quantitatif, qu'il a lancé dès 2015, a certes entraîné la baisse des taux et desserré l'étai du crédit. Mais il a surtout servi à alimenter les banques et la spéculation, plutôt que l'activité économique réelle. Il a aussi augmenté considérablement le passif de la BCE. Êtes-vous prête à encourager une nouvelle politique monétaire pour la BCE, qui permette le développement des services et des investissements publics sur le continent ? Comment faire face aux velléités allemandes de procéder à un relèvement brutal des taux directeurs et à l'arrêt définitif de tout instrument hétérodoxe de rachats de titres ?

Moins médiatisé, le second point à l'ordre du jour de ce Conseil européen est peut-être encore plus important pour l'Europe et pour notre pays. La négociation du cadre financier pluriannuel va toucher directement les politiques publiques à l'échelle du continent pour plusieurs années.

À titre liminaire, je voudrais souligner que le processus d'établissement de ce cadre est marqué par un déficit démocratique important. Les parlementaires européens ne jouent qu'un rôle très secondaire. Les élus nationaux sont, eux, complètement laissés à l'écart, alors même que les sommes engagées sous le vocable de ressources propres sont de l'argent public, issu de prélèvements sur recettes dans le budget de la France et des autres États.

Surtout, ce sont les orientations mêmes de ce futur cadre financier qui nous inquiètent au plus haut point. Dans deux documents, du 28 juin 2017 et du 14 février 2018, la Commission européenne a fixé ses priorités pour le prochain cadre financier pluriannuel. Elle entend s'inscrire dans la continuité, en garantissant des montants globalement stables, aux alentours de 1 % du revenu national brut de l'Union, réduire drastiquement le volume de certains budgets, notamment de la PAC et de la politique de cohésion, faciliter les coopérations renforcées et soutenir les nouvelles priorités, particulièrement pour la sécurité, la défense et la gestion des frontières extérieures. Ce sont des choix fondamentaux de politiques publiques qui se dessinent.

Les *scenarii* relatifs à la politique de cohésion pourraient conduire à exclure la France du bénéfice des fonds alloués dans ce cadre. Je me suis amusé à faire une petite projection sur une petite commune dans le Nord, Marquillies, qui dispose encore de douze agriculteurs en activité qui, ensemble, perçoivent 188 000 euros d'aides. Une baisse de 30 % les amènerait à perdre 60 000 euros. La France doit refuser toute baisse de ces crédits. Il ne s'agit pas d'encourager le *statu quo*, bien au contraire ! Une réorientation de la PAC peut être mise à l'ordre du jour, privilégiant le développement écologique et les petites exploitations.

À propos du Brexit, vous avez parlé des 40 milliards d'euros que le Royaume-Uni doit encore à l'Union européenne, en les mettant sur le même plan qu'une dette qu'un État refuserait de rembourser, ce qui ferait du Royaume-Uni un État faisant défaut. Je suis un peu surpris de ce parallèle : il ne s'agit pas d'une dette mais d'un engagement qui n'est pas tenu, parce que la démocratie est passée par là, que cela plaise ou non. Je trouve maladroit le parallèle que vous faites avec le défaut d'un État qui ne rembourserait pas sa dette auprès des marchés financiers. Cela ressemble à une sanction à l'égard du Royaume-Uni, ce qui me gêne. La dette allemande, par exemple, a bénéficié à deux reprises d'une réduction, en 1953 et en 1990 au moment de la réunification. Il s'agissait de circonstances exceptionnelles : le Brexit est une circonstance exceptionnelle pour l'Union européenne !

M. André Gattolin. – Il y a quelques mois, nous avons débattu du projet de loi reconstituant une circonscription unique pour les élections européennes - qui faisait suite à une proposition de loi que j'avais déposée en septembre 2017. Un de mes collègues m'avait dit que la participation en souffrirait. J'avais parié avec lui que je mangerais mon chapeau si sa prédiction se réalisait... On voit bien que la prétendue proximité construite par les euro- circonscriptions n'a jamais favorisé la participation. Avec ce dernier scrutin, la participation a augmenté de 8 points et dépasse tout juste les 50 %. La question des listes transnationales mérite d'être débattue avec nos partenaires, peut-être pas dans l'immédiat mais sans attendre la fin de cette mandature.

Le Président du Conseil, M. Tusk, en amont des élections européennes, avait suggéré qu'on devrait trouver un accord global sur ce qu'on appelle dans le jargon européen les *top jobs* : présidence du Parlement européen, présidence de la Commission, présidence du Conseil et Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Je regrette que cet ensemble soit réduit à quatre fonctions, même si l'Eurogroupe et la BCE ne concernent que 18 pays sur 28 ou 27, et que le poste de Président de la BCE nécessite des compétences techniques particulières qui ne sauraient être agrégées avec des considérations de nature politique ou nationales. Le secrétaire général du Conseil de l'Europe sera élu la semaine prochaine, la présidence de la Cour européenne des droits de l'homme sera renouvelée l'an prochain... Dans l'ensemble européen, avec ses différentes vitesses, il y a un besoin d'équilibre. Or ces cinq dernières années, à l'exception d'une demi-présidence assurée par le leader social-démocrate allemand, ni la France ni l'Allemagne n'étaient en charge d'une de ces fonctions. L'Italie a toujours la présidence de la BCE, avec M. Draghi, la représentation pour les affaires étrangères, avec Mme Mogherini, et la présidence du Parlement européen, avec M. Tajani. L'Allemagne ou la France doivent avoir un poste d'ampleur. Il est vrai que l'Allemagne a obtenu le secrétariat général de la commission et que presque tous les directeurs de cabinet des commissaires européens sont allemands...

La notion de *Spitzenkandidat* est apparue en 2014. Rien dans le traité ne la prévoit. Il faudra une coalition. Dans les premières négociations ouvertes immédiatement après l'élection européenne, les élus communistes ont été invités, de même que les Verts, les centristes, le PPE et le groupement social-démocrate. La question est la représentativité. Lors de la dernière mandature, le PPE rassemblait 29 % des parlementaires : il est désormais en-dessous de 24 %. Il y a en effet un

éclatement politique en groupes et en puissances. Il faut donc mettre à plat les principales forces politiques, en tous cas celles qui ne sont pas anti-européennes, pour trouver un équilibre et un compromis. Or j'ai le sentiment que, d'ici au 20-21 juin, nous n'aurons pas trouvé cet équilibre institutionnel.

Il y a un projet de banque européenne pour le climat. La banque européenne d'investissement (BEI), jusqu'alors silencieuse, intervient pour expliquer combien elle investit pour le climat. Mon sentiment est qu'elle se comporte comme une banque commerciale. Comment va-t-on construire cette banque européenne pour le climat ? La BEI pourrait en être l'embryon. En tous cas, il ne suffira pas de verdir le prochain cadre financier pluriannuel : il faut au moins 1 000 milliards d'euros dans les cinq prochaines années.

Mme Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État. – Sur la Chine, il y a un enjeu, énoncé par MM. Macron et Juncker et par Mme Merkel. Nous ne devons pas être naïfs. La Chine est un territoire d'investissement, un pays avec des opportunités de marché et de développement, mais aussi un pays qui cherche une dynamique de puissance et de rayonnement international, parfois de manière agressive. Ses projets d'investissements ont amené un progrès important en Europe, qui est la protection de nos actifs stratégiques. L'idée n'est pas de faire du protectionnisme rigide mais de considérer que certaines activités et certaines infrastructures ne sont pas ouvertes à l'achat hostile ou semi-hostile par des acteurs étrangers car cela remettrait en cause notre souveraineté.

Sur la PAC, ma position n'a pas changé. La France aura bénéficié, au titre du premier pilier, de 52 milliards d'euros entre 2014 et 2020. La proposition de la Commission réduirait cette somme à 50 milliards d'euros. Nous nous sommes donc pleinement mobilisés pour que ces 50 milliards redeviennent 52 milliards, et que l'enveloppe de la France soit constante. Pour le deuxième pilier, la Commission propose de le ramener de 9,9 milliards d'euros à 8,5 milliards d'euros. Nous nous battons pour maximiser notre taux de retour. Notre objectif est une enveloppe constante en euros courants. Dans la grande masse du budget européen, la part agricole peut diminuer graduellement sans que cela doive être un choc ou une rupture. Surtout, nous tenons beaucoup à regarder ce qu'il y a dans les financements. Il faut une PAC modernisée, simplifiée, verdie, qui soit une politique d'investissement, de transition et de transformation. Un défi majeur est d'aider à l'insertion des jeunes agriculteurs, car 50 % des agriculteurs vont partir à la retraite d'ici à 2025. Le verdissement, c'est la méthanisation, les circuits courts, la diminution de l'emploi d'intrants chimiques ou en tout cas non totalement naturels. La PAC doit être un instrument de cette transition et non pas un instrument de menace ou de rupture. Nos agriculteurs ont en effet besoin d'être accompagnés. Nous ne sommes pas seuls à Bruxelles. Certains pays ont un intérêt pour le premier pilier, d'autres pour le second. Avec 8 à 10 milliards d'euros de plus pour la PAC au niveau européen, nous avons de quoi réorganiser les choses pour que chacun s'y retrouve. Cette demande ne paraît pas excessive.

J'ai été surprise par les chiffres que vous donnez sur les réductions de budget dans la politique de cohésion. Nous tenons à ce que la catégorie des régions en transition, qui ont un revenu par habitant d'entre 75 et 100 % du revenu moyen

européen, soit préservée. Cela permettra un accompagnement du développement économique non seulement des régions les plus pauvres, mais de celles qui sont en transition, et permettra de sortir aussi d'une vision rurale ou métropolitaine de la politique européenne, pour traiter toutes les zones territoriales qui sont dans l'entre-deux, et notamment les petites villes.

La politique européenne doit s'incarner. Ce qui complique la négociation, c'est le taux de consommation et de programmation des fonds. Difficile de demander de l'argent s'il n'est pas, ou peu, utilisé ! Pour nous aider dans la négociation bruxelloise, faites tout ce que vous pouvez pour que vos élus locaux fassent augmenter les taux de programmation et de paiement. Pour le programme Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), nous avons actuellement 15 000 dossiers recensés, finançables, qui doivent encore passer dans les moulinettes d'un système d'information qui s'appelle Osiris et qui, contrairement au dieu égyptien, n'est pas extrêmement lumineux... L'avancée du processus dépend des présidents de région. Ils annoncent avoir recruté du personnel pour accélérer le passage des dossiers papier dans les systèmes d'information. Si vous pouvez nous aider, ce sera bon pour vos territoires et pour notre négociation ! Difficile de défendre une enveloppe qui, pour l'instant, est payée à 6 % et programmée à 15 %...

Nous poussons à la création de ressources propres avec beaucoup d'intérêt, car nous pensons que l'Union européenne ne peut pas se financer uniquement sur les contribuables et les budgets nationaux. Cela peut être un impôt sur le plastique, sur le carbone, une taxe sur les transactions financières, voire même un prélèvement sur l'impôt sur les sociétés. La France n'est pas seule, et nous travaillons avec d'autres États membres : il serait bon d'avoir plus de ressources sans peser sur les déficits et les équilibres budgétaires nationaux.

Comment aider les Britanniques face au Brexit ? Nous sommes français, ils sont britanniques, et l'ingérence n'est pas notre culture : ce n'est pas de notre ressort. Pour autant, notre discours doit faire la part des choses entre un gouvernement et un peuple. Beaucoup d'entités au Royaume-Uni ne souhaitent pas rompre les liens. Il y a eu une décision politique, et c'est au peuple britannique de choisir comment elle sera mise en œuvre : il peut y renoncer, la mettre en œuvre de manière ordonnée, de manière brutale... Nous, nous devons avoir une parole forte sur la relation future que nous aurons à construire, car le Royaume-Uni ne va pas se déplacer dans l'océan Atlantique !

Pour incarner l'Europe, nous cherchons quelqu'un qui ait les épaules, l'énergie, l'envie de porter un projet. Ce ne doit pas être cinq ans d'enterrement mais de renouveau, en ligne avec le projet de renaissance qu'a porté le Président de la République. Il ne s'agit pas de rêver béatement d'un rebond, mais de souscrire à la nécessité de renforcer la souveraineté européenne pour défendre nos valeurs.

L'enjeu linguistique est majeur, même si parler français n'est pas une condition suffisante. Dans les institutions européennes, je m'exprime systématiquement en français dans les cercles officiels, comme d'ailleurs tous les ministres du Gouvernement. Beaucoup de mes homologues, d'ailleurs, m'expriment leur regret de ne pas pouvoir parler davantage français, langue qu'ils maîtrisent

partiellement. Bref, ce n'est pas un combat perdu. Il n'y a pas qu'une seule langue officielle dans l'Union.

Vous m'interrogez sur l'Europe puissance : avons-nous un marché trop ouvert ? Le basculement asiatique potentiel de la Russie aura-t-il des conséquences sur notre développement économique ? Protéger nos actifs stratégiques, être capable d'imposer une forme de réciprocité dans nos échanges, intégrer dans nos tarifs douaniers une part liée aux normes environnementales et sociales, ce n'est pas se fermer, c'est reconnaître qu'il faut construire des équilibres. Le commerce apporte des bienfaits, mais nous devons prendre des précautions, avec lucidité.

Sur l'accord avec le Mercosur, notre Président, le Président polonais, le Premier ministre belge et le Taoiseach irlandais ont écrit hier à Jean-Claude Juncker une lettre rappelant les exigences initiales de ce mandat commercial : les quotas, les normes, le respect de l'accord de Paris... Nous savons qu'il y aura des avantages commerciaux à ouvrir les exportations européennes vers l'Amérique du Sud, mais nous savons aussi qu'il y a des menaces. Il est intéressant de voir ces quatre chefs d'État et de gouvernement écrire au président de la Commission pour lui rappeler ses obligations. Il faut de l'équité et une forme de réciprocité.

Sur les migrations, vous connaissez la forte mobilisation franco-allemande. Il faut réviser Schengen, recréer de la responsabilité aux frontières extérieures et de la solidarité à l'intérieur, autour d'un droit d'asile unifié. Schengen a été signé il y a exactement 34 ans. Il comporte deux jambes : moins de contrôles aux frontières intérieures et plus de fermeté aux frontières extérieures. Au fond, la deuxième n'a jamais avancé avec la même vigueur que la première. En cas de crise et d'afflux de réfugiés et de migrants, ce système devient dysfonctionnel. Nous ne voulons aucun quota de réfugiés, mais nous devons nous organiser beaucoup mieux pour que le droit à la protection soit un droit effectif. Il n'est pas normal que ceux qui ont droit à la protection ne la reçoivent que deux ou trois ans après leur demande, simplement parce que nous n'arrivons pas à nous organiser, parce que nos systèmes sont trop différents. Des demandes sont faites dans différents pays en parallèle, il y a une forme d'engorgement... Nous devons reprendre nos responsabilités, nous montrer solidaires, et entendre les pays qui ne souhaitent pas accueillir de migrants. Il est difficile de définir l'identité si on ne sait pas où elle s'arrête.

Comment limiter la réglementation parfois excessive générée par les fonctionnaires et qui parfois décourage de l'Europe ? En ayant un Parlement européen au clair sur le fait que sa fonction n'est pas de faire des normes mais d'apporter des résultats aux citoyens, en évitant les sur-transpositions et en concentrant l'activité là où il y a le plus de valeur ajoutée européenne.

Faut-il revenir sur les listes transnationales, alors que le paysage politique européen a été bouleversé ? Cela aurait le mérite de la clarté et celui de faire vivre le projet européen dans sa dimension transnationale. Il ne s'agit pas d'un projet fédéral mais d'un projet qui respecte à la fois les États-Nations et la voix des citoyens dans leur diversité.

Sur les Balkans, j'ai entendu des choses qui ne sont pas exactes. M. Bonnacarrère nous félicite d'avoir obtenu un report. La France n'a pas obtenu un report : elle a pris acte du fait que, le *Bundestag* ne s'étant pas prononcé, il était impossible de statuer sur le fond. Dans ce débat, la France fait son travail : nous analysons le rapport de la Commission point par point ; nous regardons si les critères ont été remplis ; nous essayons de comprendre si le niveau d'exigence que nous avons fixé l'année dernière a été atteint ; nous essayons de voir quelles sont les conditions à fixer aux pays qui souhaitent entrer dans la négociation. Nous n'avons rien obtenu. Il est important, d'abord, que le *Bundestag* se prononce. C'est alors que nous statuerons sur le fond. Les pays des Balkans ont une perspective européenne, comme cela a toujours été dit. Mais le contexte est aussi très clairement énoncé. Il y a des critères qui doivent être remplis pour que les négociations puissent s'ouvrir. Les critères ont été fixés. La Commission nous dit qu'ils ont été remplis pour l'Albanie et la Macédoine du Nord. Nous menons nos propres analyses et, sur certains points, nous pensons que la mise en œuvre des réformes que nous avons demandées n'est pas totale. Nous avons des échanges très ouverts avec les dirigeants de ces pays. L'essentiel, c'est que les classes moyennes, les classes moyennes supérieures et les jeunes de ces pays puissent y rester parce qu'ils y voient un avenir. Nous ne construirons pas une dynamique prospère, équilibrée, démocratique, si ces pays ne conservent pas leurs forces vives. La perspective européenne est un levier, mais elle n'est pas le seul. Nous aurons à Poznan, les 4 et 5 juillet, toutes les réunions du processus de Berlin, tout aussi importantes : l'important à court terme est notre capacité à offrir des infrastructures, des partenariats, des échanges universitaires - bref, les bonnes raisons pour que les forces vives de ces pays y restent.

Nous ne sommes pas seuls à vouloir une Europe souveraine, notamment vis-à-vis de la Chine et face aux menaces internationales. Sur les questions de défense, de sécurité et d'économie, il faut que nous soyons plus souverains, en sortant des conceptions historiques de la souveraineté : il s'agit d'une manière de conserver une forme d'autonomie du jugement, d'avoir une voie qui nous est propre, de porter des combats qui sont les nôtres et d'être respectés.

La conditionnalité dans le cadre financier pluriannuel est l'un de nos objectifs : la convergence ne s'achète pas, mais l'ensemble des politiques européennes doivent être cohérentes. On ne peut pas vouloir une charte forte sur les droits sociaux, créer un salaire plancher et constater que certains pays continuent de pratiquer le *dumping* social.

Sur la zone euro, il y aura lors du sommet de vendredi des clarifications et, j'espère, de l'ambition. Ce qui a été négocié était très difficile à obtenir ! On peut considérer que ce n'est pas assez, mais il faut déjà reconnaître que la création de cette enveloppe, sur la base de 19 pays, pour soutenir notre convergence et notre compétitivité, est un beau résultat.

Pour dépasser la fracture Est-Ouest sur l'écologie, il faut montrer qu'il ne s'agit pas d'un *hobby* de bobos occidentaux mais bien d'une manière de relocaliser des emplois et de créer des économies durables. L'économie circulaire, c'est à la fois bon pour la planète, bon pour l'emploi et bon pour notre pouvoir d'achat. Il faut

sortir d'une vision punitive. Si notre discours est perçu par certains pays comme un frein à leur convergence, nous n'y arriverons pas. Nous veillons, avec nos ambassadeurs au sein de l'Union européenne, à ne pas passer pour des apôtres idéologiques mais à suivre les réalités des besoins des populations des différents pays.

M. Bocquet dit que les nationalistes et les eurosceptiques progressent partout. Ils ne progressent que dans deux cas de figure : en France, ils restent premiers ; en Hongrie, en Pologne et en Italie, ils ont fortement progressé, ce qui déconstruit d'ailleurs en partie la doctrine selon laquelle, quand les populistes arrivent au pouvoir, ils désillusionnent rapidement leurs électeurs. Il y a là une alerte que nous prenons très au sérieux. La meilleure réponse est dans les résultats concrets pour la vie quotidienne des citoyens.

Quand, le 28 mai dernier, les chefs d'État et de gouvernement ont chargé Donald Tusk de travailler en dialogue étroit avec les différentes délégations du Parlement européen, c'est bien pour éviter que le Conseil annonce ses candidats et découvre ensuite qu'ils n'ont pas de majorité au Parlement. Le principe de la double majorité nous oblige à travailler ensemble. Et nous avons de nombreux échanges avec les groupes parlementaires. Cet équilibre est typique de la construction européenne, qui n'est pas un État fédéral.

Sur la fraude fiscale, j'entends votre appel à approfondir notre action. Ce qui a été fait sur la liste des paradis fiscaux est déjà un grand pas. La loi française sur la lutte contre la fraude fiscale comporte des dispositions intéressantes, notamment sur les mécanismes d'optimisation, qui doivent être maintenant connus du Fisc pour repérer d'autres personnes qui auraient pu en bénéficier.

Aucun pays n'a de monopole sur la politique de la BCE, dirigée collégalement par un collège des gouverneurs. D'ailleurs, vu la situation de l'inflation et le niveau des taux français à dix ans, je ne crois pas que les conditions économiques soient réunies, ni en France ni en Allemagne ni ailleurs, pour une remontée des taux.

Enfin, le Brexit ne dispense en aucun cas le Royaume-Uni de ses obligations dans le cadre des traités. S'il ne les honorait pas, ce serait un manquement caractérisé, vis-à-vis des instances internationales mais aussi des organismes privés. C'est un constat. Les agences de notation, les prêteurs, les marchés financiers en tireraient les conséquences. À Londres, j'ai rencontré de nombreux acteurs politiques conscients du risque qui pèse sur la souveraineté de leur pays.

Enfin, le conseil des gouverneurs de la BEI qui s'est tenu vendredi 14 juin a doublé les crédits consacrés au climat et prévu une augmentation de capital associée à la création d'une filiale spécifique pour le climat. Ces décisions sont de nature à lever les doutes. La BEI s'appuie à la fois sur les banques privées et les structures comme la Caisse des dépôts et consignations, qui soutient la transition écologique dans les territoires à travers les infrastructures et la mobilité. Voilà un embryon de ce que sera la future Banque européenne du climat.

M. André Gattolin. – Je ne suis pas certain qu'un accord sur la composition de la commission soit annoncé dès le 21 juin. Êtes-vous optimiste à ce sujet ?

M. Benoît Huré. – Merci, Madame la Ministre, de nous avoir consacré ce temps d'échange. Je suis aussi rassuré par votre présentation que par votre vision des choses, et heureux de vous entendre expliquer que la banque européenne du climat sera une branche à part entière de la BEI. Quelle que soit la configuration, le plus important est le montant des crédits.

Vous avez également évoqué la sous-consommation des crédits européens. Nous avons justement constitué au Sénat une mission d'information, dont je suis membre, sur cette thématique. Nous rendrons notre rapport au mois d'octobre. L'utilisation des différents fonds est variable. Je pense que ces compétences ont été transférées quelque peu précipitamment aux régions, qui n'ont pas toujours l'expertise nécessaire. Une explication réside dans le fait qu'elles ont dû se restructurer dans leur nouveau périmètre. Quoi qu'il en soit, le véritable bilan doit être fait à l'année n+3.

M. Pascal Allizard. – Merci pour la qualité de cet échange. Il est vrai qu'aucun des pays membres de l'euro ne peut peser sur le niveau des taux d'intérêt, mais il y a des acteurs extérieurs comme la Chine, la Russie ou les États-Unis... La faiblesse de l'euro ne risque-t-elle pas de pousser l'administration américaine à demander des mesures pour réajuster le niveau de la monnaie européenne ?

Mme Amélie de Montchalin, Secrétaire d'État. – Je suis heureuse de constater que vous connaissez la difficulté des discussions européennes... J'invite tous les mois les membres des commissions des affaires européennes des deux assemblées à échanger de manière transpartisane sur ces thématiques. Je tiens à ces échanges informels et compte sur votre capacité de relais. Les questions européennes sont complexes, mais pas inintelligibles.

Serons-nous prêts dès le vendredi 21 juin ? Je l'ignore, en revanche le calendrier est bien établi : le Parlement européen s'installe le 2 juillet et désigne son président, puis élit le président de la commission le 16 juillet. Nous sommes donc contraints de nous mettre d'accord avant. Le pire serait de s'entendre sur une personnalité, mais dans une tension telle qu'une partie des États ne la considérerait pas comme légitime. Le consensus est indispensable, car l'Europe grandit par le compromis.

La France n'a pas de candidat, mais des exigences et des critères sur le fond. La France a posé ses conditions, qui portent avant tout sur le contenu et le projet : la capacité à porter une renaissance européenne. S'il faut que les chefs d'État se réunissent une nouvelle fois pour s'entendre, ils le feront.

Je suis heureuse que vous ayez constitué une mission d'information sur la sous-utilisation des fonds européens. La Cour des comptes a remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale un bilan de la gestion de ces fonds par les régions. Il apparaît que le Feder (Fonds européen de développement

régional) est bien utilisé, en revanche nous constatons des difficultés sur le fonds Leader et le Feamp (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche). Je vous invite à en discuter avec les élus de vos territoires. Votre travail m'intéresse beaucoup, et j'écouterai vos préconisations. La question de l'utilisation des fonds européens est traitée en étroite collaboration entre le ministère des affaires européennes, le ministère de la cohésion des territoires et le Commissariat général à l'égalité des territoires, sous la houlette du Premier ministre. Le Secrétariat général des affaires européennes, rattaché au Premier ministre, assure un suivi mensuel de la montée en charge des financements.

Les puissances étrangères peuvent en effet intervenir sur la parité des taux de change : c'est un risque, mais nous sommes impuissants à le prévenir. En revanche, le Président de la République, lors du G20 de Tokyo la semaine prochaine, aura des discussions approfondies sur ce qui peut encourager ces comportements : les relations commerciales, des déficits de financement et de compétitivité. Je n'ai pas le pouvoir de définir le meilleur équilibre euro-dollar. Le taux de change peut, en fonction de son niveau, nous aider à exporter, ou à contenir l'inflation.

M. Jean Bizet, président. – Merci de la densité, de la précision et de la clarté de vos réponses.

Je ne reviendrai pas sur la consommation des fonds européens. Le groupe Les Indépendants a adressé un courrier à ce sujet aux présidents de région. La présidente et la rapporteure de la mission d'information sur ce thème sont membres de la commission des affaires européennes. Elles pourraient nous présenter une restitution de leurs travaux à laquelle je me propose de vous inviter.

Concernant la PAC, sur laquelle nous avons rédigé trois propositions de résolution et un document en quatre pages, nos conclusions diffèrent des vôtres. Le différentiel ne se chiffre pas en quelques milliards d'euros : il est encore plus important. Si nous nous félicitons de l'accompagnement à l'installation des jeunes agriculteurs, de l'inclusion d'un volet recherche et développement et des mesures de simplification, nous craignons une renationalisation rampante et des distorsions de concurrence potentielles. En effet, l'Union européenne semble ne plus considérer la politique agricole comme stratégique, alors que ces États-continentaux que sont les États-Unis, la Chine, l'Inde et le Brésil y consacrent des fonds de plus en plus importants. Mais nous ne demandons qu'à être convaincus... Le Sénat, représentant des territoires, y est extrêmement attentif. L'Union européenne a, en une décennie, perdu quatre places au classement des exportateurs de biens agro-alimentaires.

Peut-être me suis-je mal exprimé sur l'élargissement : il n'est pas dans l'ADN de l'Union européenne en tant que tel mais c'est bien la sécurité et la prospérité qui le sont. Il convient de répondre aux sollicitations des pays des Balkans, faute de quoi leur jeunesse émigrera en masse et ils s'appauvriront.

Il faudra aussi trouver une place, demain, pour le Royaume-Uni qui, au point de vue géologique, sera toujours là... Je l'ai dit hier à la Chambre des Lords et, en privé, à son speaker Lord Fowler. Je suis favorable au concept de premier de

cordée, mais certains pays ne veulent pas entendre parler d'une Europe à cercles concentriques. Il faudra bien, pourtant, constituer une Europe avec des niveaux d'intégration et de convergence diversifiés.

Concernant Schengen, je partage votre avis, Madame la Ministre : chaque époque a ses vérités. Je regrette que sept États membres aient usé des clauses de sauvegarde, la vocation de Schengen étant de créer un espace de libre circulation. Néanmoins, il n'est pas normal qu'il soit possible de déposer plusieurs demandes d'asile au sein de cet espace. Nous n'avons jamais trouvé de solution pertinente sur ce point.

Enfin, sans nécessairement aller jusqu'à un Smic européen, nous avons besoin d'un socle européen des droits sociaux ou d'une charte des droits sociaux - la sémantique est à peaufiner. L'Europe ne prospérera que dans la cohésion sociale. Ma position sur ce point a évolué en raison des crispations que nous constatons dans nos sociétés, en France et ailleurs. Le Président de la République irlandaise, avec qui le président Larcher et moi-même nous sommes récemment entretenus lors d'un déplacement à Dublin, nous a délivré un message en faveur de la cohésion européenne.

M. Ladislav Poniatski. – M. Jean Bizet a engagé depuis de longs mois un travail considérable sur le Brexit, organisant des auditions et des déplacements. Observant de très près la politique intérieure anglaise, je suis très pessimiste : le prochain Premier ministre nous est déjà connu. Les parlementaires anglais que nous avons rencontrés hier nous ont confirmé que Boris Johnson figurerait parmi les deux candidats désignés par la Chambre des communes, et qu'il l'emporterait auprès des militants. Nous risquons donc, sous peu, d'avoir un mini-Trump aux Royaume-Uni.

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

Jeudi 27 juin 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Éducation

Audition de M. Jean Arthuis, président de la commission des budgets au Parlement européen, sur l'Erasmus des apprentis

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui un ancien collègue et un grand Européen : M. Jean Arthuis.

Monsieur le Ministre, vous avez été l'un des premiers promoteurs du projet d'Erasmus pour les apprentis. Vous avez ainsi lancé un projet pilote pour permettre à des apprentis d'intégrer une expérience européenne dans leur parcours - idée qui m'a immédiatement intéressé et dont j'ai toujours rappelé la paternité quand je la promouvais dans mon département, la Manche.

Nous connaissons tous le succès rencontré par le programme Erasmus auprès des étudiants. En 2017, 43 000 étudiants français en ont ainsi bénéficié. Mais seuls 15 % d'entre eux étaient issus de la formation professionnelle. Dans un contexte de chômage des jeunes toujours élevé, nous ne pouvons pas ignorer qu'Erasmus améliore sensiblement l'employabilité des jeunes qui en bénéficient. La mobilité de la main d'oeuvre est également un ingrédient clef pour la bonne santé d'une zone qui partage la même monnaie.

Fin 2016, la Commission européenne a lancé un programme « Erasmus Pro » pour concrétiser le projet pilote que vous aviez initié. Notre commission avait alors adopté un avis politique en février 2017 : nous avons ainsi appuyé ce programme européen et encouragé son déploiement, en nombre bien sûr mais en appelant aussi à être exigeant sur la qualité des mobilités proposées aux apprentis, notamment en termes de durée. La Commission, par les voix des commissaires Frans Timmermans et Marianne Thyssen, a répondu à l'avis politique du Sénat quelques mois plus tard, en juillet 2017, pour indiquer qu'elle en tiendrait compte et préparait l'intégration d'Erasmus Pro dans le programme « Erasmus + ».

Au même moment, la ministre du travail, Muriel Pénicaud, vous a confié le soin d'examiner les blocages à la mobilité européenne des apprentis. Vous lui avez remis un rapport en janvier 2018 qui comportait seize recommandations.

Plus d'un an après la remise de ce rapport, quel bilan pouvez-vous faire aujourd'hui de sa mise en œuvre, en particulier au niveau européen ? L'objectif affiché dans votre rapport de faire bénéficier 15 000 apprentis du programme Erasmus en 2022 vous paraît-il atteignable ?

Alors que s'ouvre un nouveau cycle institutionnel pour l'Union européenne, les négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne sont loin d'être bouclées. Quelles sont les perspectives budgétaires pour les crédits Erasmus ? Quelle place sera laissée à l'Erasmus des apprentis dans le

programme ? Une priorité pour les apprentis est-elle envisagée ? Soyez assuré, monsieur le Ministre, que nous nous employons tous à faire passer les bons messages auprès des chambres des métiers de nos territoires, qui les accueillent très favorablement.

M. Jean Arthuis, président de la commission des budgets au Parlement européen. – Je suis très sensible à votre invitation. Je viens ici avec émotion car je reste attaché au Sénat, où j'ai siégé pendant quelques années. Mon mandat de député européen prenant fin dans trois jours, j'effectue ma dernière prise de parole publique devant vous. J'attache en effet une grande importance aux liens entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Lorsque j'étais président de la commission des finances du Sénat, je me rendais chaque année à la semaine parlementaire européenne en me demandant ce que j'en retirerais car chacun y prenait la parole dans une forme de désordre : l'ordre du jour n'était pas clair, nous n'y votions aucune motion... Les marges de progrès dans les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux sont immenses. J'attache donc une grande importance à la présente audition.

Président de la commission des budgets au Parlement européen, j'ai vu à quel point le budget de l'Union européenne était symbolique : il ne représente que 1 % du PIB de l'Union européenne, soit un cinquante-septième des dépenses publiques françaises... Et qu'en fait-on ? Les trois quarts sont redistribués aux États membres par le biais de la politique agricole commune ou de la politique de cohésion, et 6 % servent au fonctionnement des institutions que sont la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne, le Comité des régions, le Conseil économique et social européen, etc. Bref, il ne reste que 20 % du budget pour financer des actions que l'on peut qualifier de supranationales comme celles d'Horizon 2020 ou le programme Erasmus.

Lorsque je suis arrivé au Parlement européen, en 2014, Erasmus représentait 1 570 milliard d'euros. Nous sommes parvenus à faire passer son budget à 3 milliards d'euros en 2019, mais la moitié seulement des demandes sont satisfaites. Or c'est l'un des plus beaux projets que l'Union européenne ait pu développer, en ce qu'il parle à tous les Européens, notamment aux jeunes. Lorsque, député européen, on rentre dans sa circonscription, on se demande souvent quoi dire à ses concitoyens qui les intéressera, car l'Europe ne parle guère aux Européens. On en parle un peu à la veille des élections européennes, que l'on transforme vite en référendum pour ou contre le Président de la République, puis les députés européens entrent dans une sorte de carmel médiatique. J'ai pour ma part fait de la situation des apprentis une priorité, afin de leur permettre de bénéficier de la mobilité.

Les apprentis peuvent représenter jusqu'à 15 % des jeunes dans certains pays. Quand ils partent à l'étranger, c'est pour une semaine, deux semaines, parfois trois. C'est très bien, mais cela ressemble plus à du tourisme professionnel qu'à autre chose. L'enjeu était donc de permettre leur immersion d'au moins six mois dans un autre pays, pour qu'ils se familiarisent avec sa langue - ce qui revient souvent à parfaire son anglais... J'ai d'ailleurs le souvenir d'un jeune pâtissier

vendéen parti en Hongrie qui me disait avoir progressé non en hongrois, comme je m'y attendais, mais en anglais...

Le chômage des jeunes est très élevé en Europe puisqu'il touche parfois près de la moitié d'entre eux, à l'exception des quelques pays qui ont une vraie tradition de l'apprentissage comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark ou encore les pays nordiques - j'étais d'ailleurs en Finlande la semaine dernière. Dans ces pays, le chômage des jeunes est quasi nul ; entrer en apprentissage ne veut pas dire renoncer à l'enseignement supérieur. Les Suisses - qui ne sont certes pas membres de l'Union européenne - sont fiers d'avoir un tiers de bacheliers ; quand on y a réussi dans l'apprentissage, on peut entrer à l'université.

Second constat : ceux qui ont suivi le programme Erasmus sont mieux protégés du chômage. Je me suis donc demandé comment coupler Erasmus et apprentissage. Pour identifier les freins et blocages, j'ai lancé un projet pilote, que j'ai fait voter dans le budget 2016 de l'Union européenne. Les projets pilotes sont en quelque sorte pour le Parlement européen ce qu'était la réserve parlementaire pour les parlementaires français : l'occasion de tenter d'innover sur des projets particuliers. Mon projet consistait à faire appel à des centres de formation des apprentis (CFA) nationaux pour présenter des candidatures, conjointement avec un centre d'apprentis situé dans un autre pays ; les deux parties s'engageaient ainsi à encourager leurs apprentis à partir vers l'autre centre et à recevoir les siens en échange, pour une durée suffisamment longue. Cela supposait qu'il y ait un référent dans chaque centre, pour prendre en charge la préparation, parfaire les capacités linguistiques des jeunes et convaincre les maîtres d'apprentissage que ces échanges seront une aventure humaine extraordinaire. L'idée supposait donc un peu de temps pour être acceptée par les CFA.

Nous avons inscrit à cette fin 2,5 millions d'euros de crédits budgétaires, et constitué un consortium, piloté par les Compagnons du devoir, très désireux de faire avancer le projet, et une quinzaine de CFA. La mise en œuvre a été très compliquée, d'abord du fait des procédures de la Commission européenne. Depuis la chute de la commission Santer, cette dernière prévoit en effet ceinture et bretelles... L'Europe n'ayant pas de gouvernement, ayant un budget essentiellement de redistribution, et certains de ses membres ayant de l'État de droit une vision approximative du fait de l'empreinte laissée par des pratiques mafieuses, elle ne peut être gouvernée que par des textes. On applique donc les règlements à la lettre, partout, ce qui confine parfois à l'absurde. En l'espèce, deux directions générales étaient concernées : celle de l'éducation et de la culture d'une part, chargée des bourses Erasmus, celle de l'emploi d'autre part, dont la commissaire est Mme Marianne Thyssen. Or leurs procédures respectives diffèrent. Une fois désignés les CFA susceptibles de recevoir les crédits pour participer à l'expérimentation, il restait à trouver les crédits Erasmus pour les apprentis concernés. Or les bourses Erasmus sont distribuées à la fin du mois de janvier de chaque année pour l'année scolaire commençant en septembre... De nouvelles lignes budgétaires ont donc dû être inscrites sur le budget 2017.

La Commission européenne nous a aidés en diffusant une recommandation pour un statut de l'apprentissage efficace et de qualité, invitant les

États membres à légiférer. En la matière, la difficulté est que l'Union européenne n'est pas compétente, puisque ses compétences exclusives se limitent à la politique commerciale, la politique de concurrence, la monnaie pour les membres de l'union économique et monétaire, et la protection des ressources halieutiques. Au-delà de ces matières, la Commission est plus timorée, par crainte de se faire retoquer par les États membres. La formation professionnelle, qui relève de la souveraineté nationale, ne se partage pas ! La Commission a néanmoins fléchi 400 millions d'euros vers un programme intitulé « Erasmus Pro », que l'on a pu affecter aux apprentis et aux stagiaires des lycées professionnels.

Au bout de deux ans, nous avons vu les freins et obstacles qui se dressent devant un tel projet. Un tel contrat d'apprentissage est à la fois un contrat de formation, aspect sur lequel deux centres de pays différents peuvent se mettre d'accord, et un contrat de travail ; or, en la matière, il existe vingt-huit législations différentes... Et dans certains pays, comme l'Italie, rien n'est prévu pour l'apprentissage. Comme j'étais intervenu à ce sujet auprès du candidat Macron, qui avait fait d'Erasmus pour les apprentis un élément de son programme, Mme Muriel Pénicaud m'a confié une mission pour identifier les freins et obstacles à cette politique, qui sont ceux que nous avons recensés dans notre projet pilote. Ce dernier, à la vérité, était en souffrance.

J'ai donc fait des propositions pour faire évoluer le droit français, et je suis gré au Sénat d'avoir permis la transcription immédiate de l'une d'entre elles. Auparavant, le maître de stage était tenu de rémunérer l'apprenti sur toute la durée de l'apprentissage, même s'il partait à l'étranger, et était responsable en cas d'accident. Cela pouvait constituer un frein. J'ai proposé de suspendre ces dispositions. Le président de la commission des affaires sociales a alors déposé un amendement au projet de loi de ratification des ordonnances relatives au droit du travail, dont je craignais la censure par le Conseil constitutionnel car cela pouvait constituer un cavalier. Cela n'a pas été le cas, et je salue la réactivité du Sénat, car il fallait que la loi soit modifiée avant l'attribution des bourses Erasmus, au mois de janvier.

La couverture sociale des apprentis était un autre problème. Certains États ont des législations proches de la nôtre, mais d'autres ne prévoient rien en la matière. J'ai donc suggéré que l'apprenti en mobilité bénéficie du statut d'étudiant, donc relève du régime général. L'autonomie financière des jeunes était un autre obstacle. Une bourse Erasmus de 300 ou 400 euros par mois ne suffisait pas. J'ai donc proposé que les opérateurs de compétences, gérés par les branches professionnelles, prennent le relais, afin d'encourager les jeunes à s'ouvrir à l'Europe. Autre frein encore : la reconnaissance des acquis de la mobilité. Si l'Éducation nationale n'y voit pas de difficulté théorique, j'ai rencontré des jeunes à qui l'autorité académique a demandé des mois de formation supplémentaires pour obtenir le diplôme ! Quelques rectorats sont flexibles, mais ce n'est pas le cas partout...

L'apprentissage ne concerne pas que les ouvriers professionnels. Les effectifs d'apprentis croissent d'ailleurs plus vite dans l'enseignement supérieur qu'aux niveaux IV et V. D'où l'idée de faire de l'apprentissage une passerelle entre

l'enseignement général et la vie professionnelle. Pour l'enseignement supérieur, cela ne pose pas de problème puisque les titres sont délivrés par les universités ou les grandes écoles, liées à leurs homologues étrangères par des conventions. Pour les apprentis, ce n'est pas le cas : c'est l'autorité académique qui décide. Il faudra donc des impulsions politiques fortes pour faciliter la reconnaissance des qualifications, et je compte là aussi sur le travail du Sénat.

La langue est un autre frein. Au collège, les jeunes ont une heure ou deux par semaine de cours de langue. Dans l'apprentissage, c'est plutôt une heure ou deux par mois, ce qui est très insuffisant. Les universités et les grandes écoles proposent même des cours en langue étrangère. Les CFA devront se mettre en tête qu'il faudra développer les enseignements dans d'autres langues, notamment en anglais, quel que soit le sort du Brexit...

C'est une révolution qu'il faudra accomplir. Les quelques candidats d'Europe de l'Est qui souhaitaient participer à nos échanges y ont renoncé dès qu'ils ont constaté qu'aucun cours n'était proposé en anglais.

Certains de nos CFA ont des projets ambitieux. D'autres sont décalés. La formation professionnelle est l'un des plus beaux investissements pour préparer l'avenir. Il y va de la compétitivité européenne. Chaque jeune doit pouvoir cultiver son talent pour contribuer à la dynamique de l'Europe.

Je suggère de développer les jumelages entre CFA sur la base de chartes de qualité qui mentionneront les valeurs, les programmes et les modes pédagogiques privilégiés. Il faudra aussi prévoir une assistance en matière de logement ou de formation linguistique pour les jeunes qui y participeront. Des certificats d'acquis de compétences et d'expérience professionnelle seront délivrés à l'issue du programme.

L'Europe doit abonder le financement de son programme Erasmus. Dans toutes les démocraties, les parlements ont été institués pour encadrer le consentement à l'impôt. Tout gouvernement est persuadé que le Parlement a tendance à abuser de la dépense publique, de sorte qu'au niveau européen, on a enfermé le budget dans un cadre pluriannuel voté à l'unanimité. La Commission européenne a proposé de doubler les crédits Erasmus, alors qu'il faudrait les tripler en prévision des cohortes d'apprenants professionnels qui partiront à l'étranger pour six mois.

L'Europe peut financer la formation professionnelle avec les fonds de développement régional et avec le fonds social européen. Il faut négocier cela avec les régions. Il faudra d'autant plus veiller à tripler les crédits Erasmus dans le cadre pluriannuel 2021-2027, que le Brexit risque de créer un manque à gagner de 12 milliards d'euros.

Veillons à ce que les chefs d'État et de gouvernement posent la lutte contre le chômage des jeunes comme une priorité européenne. Dans certains États membres, cela relève de la compétence des ministres de l'Éducation nationale, dans d'autres, de celle des ministres du travail, donc il n'existe pas de formation du Conseil appropriée pour traiter de ce sujet.

Je fonde beaucoup d'espoir sur la présidence finlandaise qui débutera au 1^{er} juillet. Leur modèle de formation professionnelle fait primer la flexibilité, une totale déconcentration et la responsabilité des opérateurs. L'État finlandais ne rémunère pas les professeurs, mais fixe les orientations. Lorsque les jeunes ont terminé leur cycle scolaire à 16 ans, la moitié se dirige vers la formation professionnelle, l'autre vers la formation académique. Les passerelles entre les deux restent ouvertes à tous les niveaux. Dans les centres de formation professionnelle, les apprenants peuvent avoir aussi bien 16 que 40 ans. Chaque apprenant bénéficie d'une feuille de route personnalisée, de sorte que le système se met à sa portée et pas l'inverse.

Erasmus incite au *benchmarking*, c'est-à-dire à aller voir ce qui se passe ailleurs. C'est bien pour les familles, pour les entreprises, pour les syndicats, et même pour les politiques.

Pas moins de 20 000 jeunes ont bénéficié de l'Erasmus pro, mais seulement 200 à 300 ont pu l'intégrer à leur cursus. La plupart des jeunes partent en effet souvent après leur diplôme. L'effort à accomplir est immense. La France n'est pas la seule concernée. Les autres pays doivent aussi agir.

Je souhaite créer une fondation à laquelle participeront des entreprises disposant de filiales dans tous les pays européens, Air Liquide ou BNP Paribas, par exemple. Ces entreprises pourront fournir un tableau précis de la diversité des législations en Europe. Grâce à ces entreprises, nous pourrions choisir les 7 à 10 pays les plus convergents, et nous pourrions identifier les centres de formation les plus performants, afin de les rapprocher jusqu'à la délivrance des diplômes. L'expérimentation ne peut être qu'intéressante.

J'ai découvert par ailleurs les Olympiades des métiers, dans le cadre des *World skills* et de l'*Euro skills*. Lors de ces compétitions d'apprentis, dont la dernière a eu lieu en 2017, à Abu Dhabi, les performances des apprentis de l'équipe de France se distinguent de celles des autres pays comme une esquisse de Léonard de Vinci d'un dessin d'enfant.

L'apprentissage est rarement un choix en France. Preuve en est, les principaux de collège étaient encore récemment d'autant mieux notés que le nombre d'élèves partant en apprentissage était faible. Le corporatisme règne partout. Dire qu'un apprenti doit être capable de parler une autre langue que sa langue maternelle, et qu'il pourra rejoindre l'université s'il le souhaite, changerait radicalement cette vision.

Vous avez voté une loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, mais les décrets ne sont pas encore publiés. Je crains que les opérateurs de compétences (OPCO) ne soient gérés par les mêmes qu'hier, c'est-à-dire par des permanents, anciens fonctionnaires avec qui on ne peut avoir qu'un dialogue de ventriloques.

Le pas que nous avons accompli reste extrêmement modeste, puisque seulement 200 jeunes ont participé à notre projet. Nous avons invité tous les

participants à une conférence organisée à Bruxelles, à la fin mars. J'ai pu constater le pragmatisme et l'audace de la Finlande. Nous pourrions nous en inspirer. J'ai publié un manifeste de l'apprentissage à destination des nouveaux députés européens. Je vous en laisserai quelques exemplaires.

Ce projet est porteur de réforme. Les lois doivent s'adapter. L'Europe a d'immenses progrès à accomplir. Elle s'est développée en tant que puissance économique et financière, mais les discours politiques nationaux s'y fracassent. Le Brexit en est la preuve. Il est urgent qu'elle avance sur le terrain social, sous peine d'implosion, car elle ne fonctionne qu'à l'unanimité. Installer les pays des Balkans dans les institutions actuelles n'est pas possible.

M. Jean Bizet, président. – Nous savions toute votre compétence et nous la constatons encore une fois. Le socle européen des droits sociaux est en effet essentiel. Au-delà de l'apprentissage, c'est une modèle de société que nous devons transformer. Le 11 juillet, nous auditionnerons l'ambassadeur de Finlande au sujet de la présidence à venir. Nous lui parlerons de l'Erasmus des apprentis. Le Sénat fera de son mieux pour appuyer la fondation que vous souhaitez mettre en place. Au travers de l'Erasmus professionnel, c'est la compétence de l'économie européenne qui est en jeu. Merci pour tous ces éclairages.

M. André Reichardt. – Nous sommes nombreux à partager le constat que vous nous avez exposé. Quel dommage que vous quittiez le Parlement européen avec la compétence qui est la vôtre ! Il faudrait créer des mandats *ad vitam aeternam* ! Peu de Français portent le message qui est le vôtre sur le développement d'un Erasmus professionnel.

L'Alsace a toujours eu un taux d'apprentis élevé, en raison de sa culture à la fois latine et germanique. Notre droit local donne aussi aux chambres des métiers des compétences particulières en la matière.

M. Jean Arthuis. – Votre département participe aussi à l'apprentissage transfrontalier.

M. André Reichardt. – En effet. Le conseil régional avait lancé une expérimentation, il y a quelques années, initialement circonscrite à l'enseignement supérieur, qui a été élargie ensuite aux apprentis de niveau IV et V. Mais cela a du mal à prendre malgré tous les efforts.

Il faut mettre en relation le faible développement d'Erasmus Pro dans notre pays avec le faible succès de l'apprentissage. Celui-ci souffre d'une image dégradée : il serait réservé à ceux qui ne peuvent pas faire autre chose. Certains artisans refusent même d'envoyer leurs enfants en apprentissage... Certaines grandes entreprises jouent le jeu de l'apprentissage mais, dans les faits, celui-ci concerne surtout les petites et moyennes entreprises.

Enfin, il faut aussi mettre l'accent sur le volet financier. Les apprentis proviennent souvent de catégories sociales modestes. Il faut garantir l'autonomie financière des jeunes apprentis. Il est normal qu'un jeune qui part six mois veuille rentrer chez lui de temps en temps, mais cela a un coût. Si l'on veut développer

Erasmus, il ne faut pas viser uniquement les jeunes de l'enseignement supérieur mais viser aussi tous les jeunes de niveau IV et V, qui ont 16 ou 17 ans. Il faut les soutenir. J'ai constaté à l'Office franco-allemand de la jeunesse que de nombreux dossiers échouaient parce qu'il manquait 100 euros pour boucler les budgets.

Je salue votre projet de fondation. J'espère que nous pourrions vous accompagner.

M. Jean Bizet, président. – Je vais transmettre le message au Président Larcher. Je suis persuadé qu'il sera intéressé. Le Sénat organise déjà des Rencontres annuelles de l'apprentissage. On pourrait proposer d'envisager un lancement de la fondation à cette occasion au Sénat.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'ai toujours plaisir à vous entendre, M. Jean Arthuis. Vos propos sont clairs et lucides. Je veux vous féliciter pour votre initiative qui constitue un projet magnifique. Éluée des Français de l'étranger, je constate combien un tel projet pourrait être utile. Nous avons terriblement besoin de développer l'apprentissage. Nous avons commis une erreur majeure en le négligeant, en voulant à tout prix porter 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat, au risque de dévaloriser les autres filières et le travail manuel. Il est urgent de changer de discours et de revaloriser ces cursus. Le potentiel est considérable. Je l'ai encore constaté lorsque j'assistais à la remise des prix Avenir Métiers d'Art. Une étudiante en médecine avait abandonné ses études pour faire un CAP où elle s'épanouissait. Elle me racontait toutes les difficultés qu'elle avait eu à faire admettre son choix dans sa famille de médecins. Les métiers d'art représentent 165 000 emplois, 40 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont 85 % à l'exportation, avec des besoins de recrutement importants. Je partage tout à fait vos propos sur la Finlande. L'apprentissage des langues y est très pragmatique et le niveau des jeunes en langues est exceptionnel. Nous devrions nous en inspirer. J'ai constaté aussi que les jeunes qui venaient faire un petit boulot à Londres repartaient avec une expérience nouvelle et une confiance en eux accrue qui leur permettait ensuite de trouver plus facilement du travail. Bravo et merci pour votre initiative !

Mme Véronique Guillotin. – Je suis élue de Meurthe-et-Moselle, département frontalier du Luxembourg. Chacun connaît les différences de niveau de vie, de croissance, d'emploi de part et d'autre de la frontière. Dans un territoire désindustrialisé, où le chômage des jeunes est élevé et les niveaux de qualification faibles, l'appel du Luxembourg est important et constitue une opportunité pour les jeunes, pourvu que l'on puisse les mettre en condition de trouver un emploi là-bas. Erasmus Plus a été un facteur d'espoir. Ce plan permet d'illustrer de manière concrète les bienfaits de l'Europe dans des territoires où le vote extrême est le signe d'une désespérance. Erasmus était surtout ciblé sur des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, déjà conscients de ce que l'Europe peut leur apporter. Erasmus Plus vise un public plus large et permet de faire comprendre à tous les jeunes que l'Europe est aussi faite pour eux. Je salue la hausse du budget même s'il reste encore insuffisant et que les freins sont nombreux. Nous devons continuer à évoquer ce sujet dans nos discussions. Vous avez évoqué la question de l'enseignement des langues. On est encore loin du bilinguisme en France, où l'on accuse un retard en matière d'apprentissage des langues. Nous venons de terminer

l'examen de la loi sur l'école de la confiance, mais j'ai l'impression que l'on est passé à côté de l'objectif. Alors que des jeunes éloignés de l'emploi auraient les compétences pour trouver un emploi de l'autre côté de la frontière, dans la restauration ou la santé par exemple, ils ne le peuvent pas car ils ne maîtrisent pas une seconde langue. Il est donc important de développer l'enseignement des langues dans les CFA.

Il est aussi important d'améliorer l'image de l'apprentissage, même si j'ai l'impression que son image s'améliore progressivement. Les Olympiades des métiers en témoignent et prouvent que ces formations sont aussi des formations d'excellence, un passeport pour l'emploi. Pour toutes ces raisons, je voulais vous dire à quel point je soutiens votre plan, qui est aussi un facteur d'espoir pour un territoire comme le mien et pour sa jeunesse.

M. Jean Arthuis. – Vos remarques montrent que nous partageons le même point de vue. Désormais il convient de faire bouger les lignes. Cela ne sera pas simple ! L'Europe est une addition d'égoïsmes nationaux. On monte de grandes opérations avec l'Allemagne, mais combien d'apprentis allemands en France ? Très peu... J'espère que la convergence du droit de l'apprentissage pourra constituer la première pierre d'une convergence des législations sur le droit du travail et des législations sociales.

Les grandes entreprises sont les mieux préparées pour mettre en oeuvre le projet rapidement et elles entraîneront par capillarité leurs sous-traitants. J'ai eu l'occasion d'échanger avec un garagiste qui avait accepté d'accueillir un jeune apprenti slovaque. Il n'avait pas osé en parler à l'avance à ses collaborateurs craignant leur opposition. Or l'expérience a été une formidable aventure humaine. Ceux qui ont participé à l'expérimentation sont donc les mieux à même d'en faire la promotion.

Partir six mois, pour un jeune, n'est pas anodin : il doit quitter ses amis, sa famille, etc. Les jeunes reviennent transformés, avec une formation enrichie, une confiance en eux accrue. Si nous arrivions à bâtir un système de formation inspiré du modèle finlandais, nous pourrions lutter contre le décrochage. Chaque jeune a un talent, des centres d'intérêt. Il faut partir de là pour construire une feuille de route personnelle. Cela suppose de revoir l'offre d'enseignement et ses modalités de diffusion, notamment en développant le recours au *e-learning*, car les jeunes peuvent apprendre beaucoup en ligne par eux-mêmes, tandis que les enseignants pourront consacrer davantage de temps à conseiller les jeunes, les coacher, les mettre en confiance - ce qui est irremplaçable.

Je me sens encouragé par vos propos. Libre de mes obligations de parlementaire, je compte m'investir dans cette fondation qui me semble d'intérêt général. J'ai reçu une proposition pour l'installer aux Arts et métiers. Je compte la lancer en septembre. J'ai envoyé un courrier à tous les parlementaires européens pour les inciter à ne pas laisser tomber ce sujet essentiel pour l'Europe. Notre récente conférence avait pour thème : « La mobilité des apprentis : un outil pour l'employabilité des jeunes et la compétitivité de l'économie européenne ». Nous ne devons laisser personne au bord du chemin car nous avons besoin de tous.

La France est en retard pour l'enseignement des langues. Je l'ai vu au Parlement européen, tous nos collègues des autres pays sont bilingues. Si l'on n'est pas capable de s'exprimer dans une autre langue, on se retrouve relégué au second rang et l'on perd toute autorité.

Les artisans d'art ont toute leur place dans le dispositif. Comme je le disais, les grandes entreprises m'ont indiqué qu'elles étaient prêtes à entraîner avec elles leurs sous-traitants. L'essentiel est de lancer le mouvement, de montrer que le dispositif est opérationnel ; ainsi on lèvera les résistances, des syndicats notamment. L'essentiel est que l'initiative parte du terrain, sur la base d'expérimentations. Progressivement, les branches délivreront leurs diplômes sans se préoccuper de ce qu'en pense l'Éducation nationale.

Il faut aussi que les budgets soient appropriés. Nos modes de financement sont d'une grande complexité ; il conviendrait d'en simplifier l'architecture car ce qui est compliqué est rarement gouvernable.

Il convient de démocratiser Erasmus pour l'ouvrir aux apprentis des niveaux IV et V, aux membres des classes les plus populaires. Il ne faut pas se résigner à l'échec scolaire. Autrement on alimente le populisme qui se nourrit du vote de ceux qui ont le sentiment de ne pas être écoutés ni pris en compte. Erasmus est un bon levier pour transformer l'Europe.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le réseau des chambres de commerce international (CCI International) est très actif, bien structuré. Il pourrait être utile pour recueillir des offres d'apprentissage. Le portage des PME par les grandes entreprises est un modèle qui a fait ses preuves, en aéronautique par exemple.

M. Jean Bizet, président. – Merci Monsieur le Ministre pour votre éclairage. Nous inscrivons ce point à l'ordre du jour de notre prochaine rencontre avec l'ambassadeur de Finlande et attirerons l'attention du Président Larcher sur votre projet de fondation. Je ne doute pas qu'il sera intéressé.

M. Jean Arthuis. – Le budget européen représente environ 1 % du revenu national brut de l'Union européenne. Tous mes collègues s'en plaignent et réclament un budget de 1,2 ou 1,3 %.

Il est une idée que je n'ai pas réussi à faire passer - sans doute en raison d'une forme de conformisme européen : celle d'augmenter le budget de l'Union européenne sans augmenter la dépense publique en Europe.

Si l'on examine le budget en détail, on s'aperçoit que les États se redistribuent de l'argent, mais qu'ils ne font pas grand-chose ensemble. Or, leur souveraineté s'est périmée dans de nombreux domaines, sous l'effet de la mondialisation - sécurité, défense, migrations, digital, climat, espace... Le temps n'est-il pas venu d'identifier les biens communs européens, ceux que les États ne peuvent plus assumer seuls ? Ne peut-on imaginer que ces crédits mal utilisés au plan national, car inefficaces, soient transférés au budget européen ?

J'ai essayé de faire passer cette idée mais j'ai recueilli peu de réactions, comme s'il s'agissait d'un sujet tabou. Il serait intéressant que les Parlements nationaux identifient ces biens communs européens et s'interrogent sur l'utilisation des crédits qui y sont consacrés.

Prenons l'exemple des affaires étrangères. Nous avons un service européen d'action extérieure, alors que l'Union européenne n'a pas de réelle compétence en matière de politique étrangère. Nous avons acheté un immeuble à Pékin, un autre à Tokyo, un autre, plus récemment, à Pretoria... Nous avons vingt-neuf ambassades hors d'Europe. Cherchez l'erreur...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Nous avons tout de même fait quelques progrès en matière de coopération institutionnelle et de mutualisation des moyens, notamment avec l'Allemagne...

M. Jean Arthuis. – Ce qui me frappe le plus, c'est que les ministres ayant des biens communs européens dans leur portefeuille ne discutent pas suffisamment avec leurs homologues européens. Si vous êtes ministre du climat, le vrai sujet n'est pas franco-français, mais européen. Dans certains domaines, on ne peut être efficace qu'à l'échelle européenne.

Si l'on veut aller encore plus loin, il faut exiger, dans les traités internationaux, de ne faire du commerce qu'avec ceux des pays qui respectent les mêmes normes. Sinon, ce n'est pas la peine.

M. Jean Bizet, président. – Avant de conclure, je voulais souligner que notre assemblée venait de créer une mission d'information sur la consommation des fonds structurels européens, à la demande du groupe Les Indépendants. Notre collègue M. Jean-Pierre Leleux a parallèlement attiré mon attention sur la nécessité de se pencher sur l'usage qui est fait des crédits européens en matière culturelle. Cela me paraît intéressant, d'autant plus que c'est une question que notre commission n'a pas eu l'occasion d'aborder récemment. Je souhaiterais vous proposer de confier à M. Jean-Pierre Leleux le soin d'étudier ce sujet, en binôme avec notre collègue Mme Sylvie Robert.

Il en est ainsi décidé.

Jeudi 4 juillet 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Recherche

Politique spatiale

*Rapport d'information, proposition de résolution et avis politique
de MM. André Gattolin et Jean-François Rapin*

M. Jean Bizet, président. – Nous allons examiner aujourd'hui une politique tout à fait stratégique pour l'Union européenne : la politique spatiale. L'espace fera toujours rêver les hommes. Si les premiers pas sur la Lune ont ému l'humanité entière, la conquête spatiale reste un horizon pour toutes les grandes puissances.

Or le spatial européen est en crise : pour la première fois depuis quinze ans, le secteur enregistre une baisse d'activité en Europe, qui tranche avec l'envolée des investissements en Chine et aux États-Unis, où l'on s'enthousiasme autour des projets de lanceurs et de constellation spatiale des milliardaires Elon Musk et Jeff Bezos, soutenus par l'État.

Lors de sa récente rencontre avec le groupe Airbus, le bureau de notre commission a été sensibilisé à cette situation. Le risque nous est apparu que l'Union européenne se retrouve bientôt dépourvue, comme elle l'est pour la 5G en matière de composants électroniques et d'architecture en nuage. M. Jean-François Rapin et M. André Gattolin vont nous expliquer comment la fragmentation européenne sur le dossier du spatial nous fragilise et nous montreront l'enjeu qu'il y aurait pour l'Europe à investir massivement dans la co-construction de projets de recherche avec les industriels. En effet, il n'y a plus un seul secteur économique aujourd'hui qui n'utilise pas le spatial.

Le domaine spatial est donc un volet déterminant pour la souveraineté de l'Union européenne et, particulièrement, pour son autonomie en matière de défense. À ce titre, le probable retrait du Royaume-Uni serait une catastrophe pour le secteur spatial : le Royaume-Uni est en effet un acteur majeur de ce secteur avec notre pays, l'Allemagne et l'Italie. Les fusées sont constituées d'éléments construits dans différents pays de l'Union européenne, en fonction de leurs compétences et de leur spécialisation, et ces éléments, grâce à la libre circulation, convergent vers un lieu unique où ils sont ensuite assemblés. Dans l'hypothèse du Brexit, les biens et marchandises devront passer par les douanes, avec les taxes et retards qui vont avec. L'Union européenne aurait donc fort à perdre si le Brexit n'était pas suivi d'un accord de coopération approfondi en ce domaine avec le Royaume-Uni, dans l'intérêt de tous.

M. André Gattolin, rapporteur. – M. Jean-François Rapin est un meilleur connaisseur que moi des questions spatiales même si, lorsque j'étais enfant, je rêvais d'être astronaute... Je travaille d'habitude sur les questions relatives au

numérique, mais le lien est étroit entre le numérique, l'espace, les enjeux de souveraineté. Face aux États-Unis et à la Chine, l'Europe doit impérativement trouver sa place.

Le 12 avril dernier, Space X, la compagnie de l'américain Elon Musk, a effectué le premier lancement commercial de sa fusée lourde, Falcon Heavy. Plus que le lancement lui-même, ce qui importe le plus, c'est que les trois moteurs de la fusée ont été récupérés. Ils pourront être réutilisés, au moins partiellement, pour un prochain lancement. C'est une révolution, qui marque l'avènement de la fusée réutilisable, technologie qui n'existait pas jusqu'à présent. L'usage des fusées réutilisables abaisse le coût des lancements et favorise des projets de constellations censées s'étendre tout autour du globe pour toujours plus de connexions et aussi une privatisation des communications.

Cette évolution s'intègre dans un mouvement plus large qu'on appelle le *New Space*, c'est-à-dire une ouverture de l'espace à de nouveaux acteurs et une extension du champ d'application des technologies spatiales. Ces acteurs ont des visées commerciales au cœur de l'économie numérique : l'exploitation des données et des technologies spatiales, un secteur au fort potentiel de croissance.

Cependant, il ne faudrait pas croire que Space X s'est imposée seule sur le marché. Si elle a pu le faire, c'est qu'elle bénéficie d'un soutien important du gouvernement américain. Celui-ci passe des commandes de lancement de satellites, payées plus cher que ce que Space X facture à ses clients privés. Et cela permet à l'entreprise d'être très compétitive sur les prix. Elle bénéficie aussi d'un transfert de technologie de la NASA.

Parallèlement, le grand rival des États-Unis, la Chine, bien que très en retard sur le spatial, est devenue la première puissance en nombre de lancements, et en nombre de tonnes envoyées dans l'espace - 60 000 tonnes déjà ! Si elle dispose de moyens inférieurs aux États-Unis, la Chine soutient elle aussi son lanceur avec un niveau de commande publique supérieur à 90 %.

Et si les deux superpuissances soutiennent autant leurs lanceurs, c'est que la technologie spatiale occupe une place grandissante dans le monde numérisé. Elle est plus que jamais un élément de souveraineté des États. N'oublions pas que les technologies spatiales sont des technologies duales, qui sont autant employées au plan civil qu'au plan militaire. C'est la raison pour laquelle nous prônons, d'une part, un accès autonome à l'espace pour l'Union européenne, afin qu'elle ne soit pas dépendante des autres puissances et, d'autre part, une préférence européenne dans le choix des lanceurs et des technologies spatiales pour soutenir notre industrie. Enfin, l'Europe de la défense, en construction, devra elle aussi intégrer un volet spatial. Ce n'est pas un choix empreint de chauvinisme. Le niveau de la technologie spatiale européenne la place parmi les toutes premières au monde, comme en attestent les grands programmes de l'Union : le programme Galileo pour la géolocalisation et la navigation, système le plus précis au monde (vingt fois plus que le GPS américain), accompagné d'EGNOS, qui améliore encore la précision et les performances des systèmes de géolocalisation ; le programme Copernicus, programme d'observation de la Terre unique au monde, qui permet de mieux comprendre comment fonctionne

notre planète et de faciliter les secours en cas de crise comme un ouragan ou un tsunami ; ou encore le programme de surveillance de l'espace, qui permet de surveiller les débris et les objets en orbite, notamment sur l'orbite géostationnaire, préoccupation grandissante sur laquelle nous nous étions prononcés en 2013 et dont vous entendrez certainement parler dans les années qui viennent.

L'avènement de ces programmes qui constituent la colonne vertébrale actuelle de la politique spatiale européenne s'appuie toutefois sur une multiplicité d'acteurs. Cela n'est pas sans poser des difficultés de gouvernance.

En premier lieu, la politique spatiale a d'abord été développée par les États, en particulier à l'Ouest de l'Europe. Notre pays est en pointe avec le Centre national d'études spatial (CNES), aux côtés de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni, un partenaire important sur le segment défense et sécurité. Il y a aussi une montée en puissance, ces dernières années, de l'Espagne. Mais, comme vous l'aurez noté, il n'y a pas d'acteur à l'Est du continent.

Autre acteur majeur, l'Agence spatiale européenne, l'ESA. C'est une agence de recherche et développement à vocation scientifique et dont l'approche est purement civile. C'est en son sein qu'ont été développées les technologies européennes actuelles. Elle a été créée il y a plus de quarante ans, en 1975. Son périmètre est plus large que celui de l'Union européenne. Elle a permis la mise en commun des moyens financiers sur un principe cher aux États, celui du retour géographique : un euro investi par un État dans un programme de l'ESA ouvre droit à un retour équivalent par le biais d'une commande à un prestataire de ce pays.

Ce n'est que depuis le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, que l'Union européenne dispose d'une compétence partagée avec les États membres sur la politique spatiale. S'il y a une volonté réelle que l'Union monte en puissance sur le spatial, il lui faut trouver sa place. Nous sommes persuadés que nous n'avons plus le choix et que la réponse doit aujourd'hui être à la mutualisation de nos moyens au bénéfice des Européens.

Toutefois et pour terminer, il est un point sur lequel je voudrais attirer votre attention. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, à l'autre bout du monde, viennent de demander à profiter des services de Copernicus. Galileo équipe déjà les dernières versions des smartphones. De l'agriculture aux transports, nous profitons tous des technologies spatiales. Souvenons-nous que le GPS est avant tout un programme militaire américain, tandis que Galileo est un programme civil, au service de tous. Et pourtant, qui le sait ? Qui, en Europe, pense encore à l'espace comme une aventure et qui sait qu'elle fait désormais partie du projet européen ? Les programmes européens n'ont pas la même visibilité que la NASA américaine. Il est difficile d'impulser une politique européenne sans visibilité. Nos auditions ont montré que, malgré les efforts déployés, nous sommes en train de perdre la bataille de la communication politique autour du projet spatial. Face à un Donald Trump, qui promet d'aller sur la Lune et de bâtir un corps d'armée pour l'espace, et à l'Inde qui fédère son peuple en détruisant par missile un de ses propres satellites, où est le récit européen ? Alors que les billets de notre monnaie européenne sont désincarnés, pourquoi ne pas les illustrer avec les portraits de personnages emblématiques comme

Galilée ou Copernic ? En effet, l'aventure spatiale revêt une dimension symbolique, donc politique, que nous ne pouvons négliger. C'est une question importante et nous appelons le Conseil européen à se saisir de la question spatiale. Elle peut être un élément fédérateur autour duquel bâtir un projet commun et le sentiment d'appartenance à une Europe souveraine.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Ce rapport aurait aussi pu émaner de la commission des affaires étrangères et de la défense, mais il n'est pas étonnant que notre commission se saisisse de ce sujet car il s'inscrit dans le prolongement de notre réflexion. Avec M. André Gattolin, nous travaillons, en effet, depuis plusieurs années sur la recherche et je suis rapporteur spécial des crédits de la recherche à la commission des finances. Or le spatial joue un rôle crucial à cet égard. M. André Gattolin a présenté les aspects opérationnels et techniques, qui font rêver ; j'évoquerai les aspects financiers et la gouvernance.

Faute de grand projet, 2019 marque une consolidation de l'action de l'Union européenne dans le secteur spatial. Un projet de règlement avait été présenté par la Commission européenne en juin 2018. Au prix d'un rythme de négociations soutenu, il a fait l'objet d'un accord en trilogue le 26 avril dernier, après que le Conseil eut arrêté sa position en décembre 2018.

Il y aura désormais un règlement unique pour l'ensemble des activités spatiales européennes, là où il y avait un règlement par programme. Ce règlement s'accompagne d'un affichage budgétaire conséquent sur lequel je reviendrai. Il s'agit surtout, pour les années qui viennent, d'assurer le fonctionnement et la continuité des grands programmes spatiaux pour augmenter le bénéfice que nous pouvons en tirer. Par exemple, en ce qui concerne la lutte contre le réchauffement climatique, un programme d'observation de la Terre est déterminant.

Pour renforcer son action, l'Union européenne propose la transformation de l'agence qui suivait la radionavigation par satellite en une véritable Agence de l'Union européenne pour le programme spatial. L'objectif est d'unifier et de simplifier la gouvernance des programmes spatiaux de l'Union.

La création d'une nouvelle agence, ou son renforcement, pose toujours une difficulté en Europe. C'est le cas pour nous, qui sommes très attachés au principe de subsidiarité et à l'articulation des compétences entre le niveau européen et le niveau national, voire régional. Dans le cas présent, il y a aussi la question de l'articulation du travail entre cette nouvelle agence de l'Union et l'Agence spatiale européenne existante, l'ESA, qui n'est pas une agence de l'Union à proprement parler, mais qui est reconnue par elle.

Le principe retenu est une claire répartition des rôles entre la Commission, l'ESA et la nouvelle agence de l'Union. Cette dernière assurera les homologations de sécurité de toutes les composantes du programme spatial et s'occupera surtout du secteur aval, c'est à dire la promotion et la communication, ainsi que la commercialisation des services offerts par Galileo. Il s'agit de faire de « notre GPS » un fournisseur de données et d'avoir un acteur important dans l'économie de la donnée. Pour sa part, l'ESA continuera à développer les

infrastructures, tant au sol que dans l'espace, de Galileo, EGNOS et Copernicus. Elle conservera donc un rôle fondamental de conception, de recherche et d'innovation. Enfin, la Commission aura en charge le pilotage stratégique, au service des politiques de l'Union et dans le souci de préserver l'autonomie européenne en la matière. L'écueil d'un millefeuille administratif et d'une duplication des compétences semble donc évité et il faut s'en satisfaire.

Concernant le budget, je dirais « oui, mais ». La Commission européenne propose un budget total pour le programme spatial de 16 milliards d'euros pour la période 2021-2027. C'est très bien. Beaucoup de nos interlocuteurs se sont montrés satisfaits d'une telle enveloppe. Et comment ne pas l'être si l'on considère qu'en vingt ans, le budget européen pour la politique spatiale aura été multiplié par quatre ! Il était de 4,6 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Il est passé à 11,1 milliards pour la période actuelle, 2014-2020, et serait de 16 milliards dans le prochain cadre financier pluriannuel.

Nous soutenons cette proposition. Je rappelle que la France assume plus de 80 % du coût de la base de Kourou. On parle aujourd'hui du « port spatial de l'Europe ». Il serait bon que cet accès souverain de l'Europe à l'espace fasse l'objet d'un financement européen accru comme le rappelait récemment la Cour des comptes.

Surtout, comme vous le savez, les négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ont commencé mais sont loin d'être terminées. Si plusieurs règlements sectoriels ont été adoptés, le budget afférent n'est pas arrêté. Donc, le budget pour le programme spatial fera partie d'un accord global sur le cadre financier pluriannuel et il n'est pas certain qu'il demeure en l'état. Nous devons être vigilants là-dessus.

Par ailleurs, à notre initiative, le Sénat avait demandé dans une résolution européenne que le futur programme de recherche et d'innovation « Horizon Europe » comporte un pôle intégralement dédié à la recherche spatiale, au sein du pilier consacré aux problématiques mondiales et à la compétitivité industrielle. Le Gouvernement français l'a défendu, mais ce n'est pas ce qui a été retenu. La recherche spatiale est incluse dans un pôle consacré à l'industrie, au numérique et à l'espace, qui se verrait allouer 15 milliards d'euros sur sept ans.

Par cohérence avec la résolution précédente, nous demandons aujourd'hui que 4 milliards d'euros soient orientés vers la recherche spatiale. C'est aussi une demande de l'industrie spatiale, d'Airbus à Thales.

L'année 2019 se terminera par une conférence intergouvernementale de l'Agence spatiale européenne qui définira les grandes orientations des prochaines années, y compris en ce qui concerne la recherche sur les lanceurs. Cela me permet d'évoquer Ariane 6, qui doit répondre aux lanceurs de Space X. Les orientations retenues visent à réduire les coûts et les délais de fabrication et à développer des technologies réutilisables. C'est encourageant, mais comme le résumait une des personnes que nous avons auditionnées : maintenant, il faut que ça marche ! Notre industrie du satellite est très compétitive et de haute qualité. Ainsi Thales est en train

de fabriquer pour Eutelsat un satellite Konnect VHTS qui couvrira en très haut débit toute l'Europe, sans zones blanches, en 2022. Il lui faut un lanceur moins cher.

Enfin, je terminerai par le Brexit sans revenir sur les difficultés qu'a présentées le président Bizet. Tout comme dans le domaine de la recherche, le Royaume-Uni est un partenaire de premier plan dans le spatial. Pour notre pays, c'est un partenaire important en ce qui concerne le secteur de la sécurité et de la défense. Nous avons ensemble développé le système public réglementé de Galileo, c'est-à-dire un signal crypté puissant, destiné à des applications sensibles comme la protection des infrastructures critiques, la police, la défense, la sécurité et les services d'urgence. S'il quitte l'Union européenne, le Royaume-Uni ne pourra plus bénéficier de ces services d'une manière aussi complète que s'il était resté dans l'Union. C'est un grave problème pour lui. Et incidemment pour nous ! Galileo a en effet trois volets : des données publiques accessibles à tous, des données payantes, et des données militaires. En cas de Brexit, nous pensons que des solutions doivent être trouvées pour que le Royaume-Uni reste un partenaire de premier plan de l'Union européenne dans le secteur spatial. C'est dans l'intérêt des deux parties.

M. Cyril Pellevat. – Comment envisager l'avenir du centre spatial guyanais avec la mise en service d'Ariane 6, nouveau lanceur européen, conçu pour être plus économe et plus compétitif ?

M. Jean-Yves Leconte. – On caricature souvent l'action de Donald Trump mais votre présentation montre bien qu'il a un projet et une vision en matière spatiale, qui est susceptible de changer la donne. Il convient donc de surveiller avec attention ce qui se passe outre-Atlantique.

Une coopération avec la Russie et l'Ukraine est-elle possible ? L'Ukraine a des compétences en matière de lanceurs, par exemple. Les perspectives sont-elles bloquées à cause de la situation politique ?

M. Pierre Médevielle. – La France finance à 80 % le centre de Kourou. On entend beaucoup de critiques sur les lanceurs européens qui seraient trop onéreux et pas adaptés. Qu'en pensez-vous ?

M. René Danesi. – Je suis heureux de constater que l'Union européenne, qui ne jure que par un libéralisme débridé, quitte à empêcher la constitution de géants industriels européens, considère que l'espace constitue un enjeu de souveraineté et qu'il ne doit pas être laissé à la libre initiative des acteurs privés, américains notamment. Toutefois où trouvera-t-elle les 16 milliards annoncés pour la politique spatiale et les 4 milliards pour la recherche, au moment où le Royaume-Uni est sur le point de partir sans payer la facture de sortie ? J'ai une proposition : évitons de signer des accords de libre-échange comme le Mercosur, ruineux pour notre agriculture, qui nous contraignent à la subventionner ensuite massivement pour éviter qu'elle ne meure trop vite, et utilisons plutôt l'argent pour financer le spatial !

M. André Gattolin, rapporteur. – On utilise déjà des lanceurs Soyouz, mais la Russie et l'Ukraine ne sont pas membres de l'ESA. Il ne me semble pas que

la coopération avec l'Ukraine soit jugée prioritaire. Ainsi Thales semble plutôt intéressé à investir dans d'autres pays, comme l'Espagne actuellement.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Vous avez évoqué Kourou et son avenir. Ariane 6 devra être plus compétitive, moins chère et lancée dans des conditions compétitives. Kourou est le port spatial européen et doit le rester. Le centre est immense, d'une superficie équivalente à un tiers de la Martinique. Il abrite les pas de tir des fusées Ariane, Soyouz et Vega. Le centre constitue un fleuron industriel. Il serait donc difficile de construire un second centre ailleurs, même si l'on entend certaines voix en Europe qui se prononcent en ce sens. Les perturbations liées aux mouvements sociaux en Guyane ont, en effet, été source d'inquiétudes car toute modification du calendrier de lancement a des conséquences financières importantes. Je crois à l'avenir de Kourou. Ariane 6 devrait être un lanceur plus simple et devrait avoir besoin de moins de techniciens et d'ingénieurs pour fonctionner. Il convient d'apporter des garanties aux personnels et de prévoir un accompagnement social de qualité. Il faudra aussi préparer les évolutions ultérieures de la fusée. Le centre engendre des retombées économiques positives pour toute la Guyane, avec une activité métallurgique par exemple. Tout est fait pour favoriser le développement de l'emploi sur la zone. Kourou compte 1600 salariés : un tiers de cols blancs, un tiers d'ingénieurs, un tiers de techniciens de maintenance. À titre de comparaison, le centre de tir américain emploie 5000 personnes, le centre de tir chinois, 10 000. Kourou est donc compétitif.

M. André Gattolin, rapporteur. – Un rapport de l'Inspection générale des finances soulignait combien était exceptionnel l'emplacement de Kourou, proche de l'équateur, permettant de lancer aisément des satellites géostationnaires. C'est plus compliqué depuis la Floride, sans parler des risques d'ouragan. Peu de sites ont autant d'atouts. Je ne crois pas à l'idée d'une autre base mais il faut veiller à garantir des retombées économiques et sociales pour la Guyane.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Monsieur Médevielle, des mutualisations existent déjà, comme l'illustre le programme Vega développé par l'industriel italien Avio. Un travail est en cours pour mutualiser la motorisation et réduire les coûts, ce qui permettra à la France de diminuer le montant de son financement. Monsieur Danesi, les 4 milliards d'euros, dont nous demandons le fléchage, sont déjà intégrés dans l'enveloppe globale de 100 milliards du programme Horizon Europe. Quant à la politique spatiale européenne, elle fait l'objet d'un budget à part, avec un soutien politique fort de la Commission. Celle-ci n'était pas très intéressée par ces sujets il y a encore quelque années, mais, face aux perspectives de retrait de certains États ou aux risques de fuites technologiques, on sent qu'elle a envie aujourd'hui de protéger cette politique.

M. Jean Bizet, président. – Merci pour votre présentation. Le spatial est un sujet à la croisée de nombreuses thématiques. À titre d'exemple, alors que nous sommes souvent interpellés sur la persistance de zones blanches dans les territoires, le nouveau satellite Konnect VHTS devrait garantir le haut débit dans toute l'Europe. Pour le reste, il appartiendra à notre commission de veiller à ce que les engagements budgétaires annoncés soient bien tenus.

M. Jean-François Rapin. – Un groupe de travail sur les lanceurs spatiaux a été créé conjointement par la commission des affaires économiques et celle des affaires étrangères, et qui n'intègre pas, de fait, les membres de la commission des affaires européennes. Je m'en suis ému auprès de M. Jean-Marie Bockel qui en est le président. La quasi-intégralité du budget de ces lanceurs étant européen, il est étrange de ne pas y associer notre commission. Je souhaite que nous continuions à travailler dessus.

M. André Gattolin. – Dans le cadre des entretiens bilatéraux avec nos homologues européens, cela pourrait être un sujet de discussion.

M. Jean Bizet, président. – Avec l'Allemagne et l'Italie surtout, si j'ai bien noté.

M. André Gattolin. – Effectivement, mais aussi avec l'Espagne et le Portugal.

À l'issue du débat, la commission autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

Institutions européennes - Réunion plénière de la LXI^e conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) du 23 au 25 juin à Bucarest - Communication de M. Jean Bizet

M. Jean Bizet, président. – Il y a dix jours, MM. Simon Sutour et Philippe Bonnacarrère ont participé avec moi à la soixante-et-unième réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui se tenait à Bucarest, puisque la Roumanie détenait encore à cette date, pour quelques jours, la présidence de l'Union européenne. L'Assemblée nationale y était représentée par mon homologue, Mme Sabine Thillaye, Mme Liliana Tanguy, vice-présidente de la commission des affaires européennes, et M. Pierre-Henri Dumont, député du Pas-de-Calais.

Les commissions des affaires européennes de tous les États membres étaient représentées, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grèce n'ayant envoyé que des fonctionnaires en raison des élections législatives qui viennent de se tenir ou vont se tenir bientôt dans ces pays. Aucun membre de la Chambre des Communes n'était présent, ce qui se comprend aisément au vu des circonstances. Mais il y avait des membres de la Chambre des Lords, très constructifs et agréables.

M. Claude Kern. – Comme à leur habitude.

M. Jean Bizet, président. – La réunion s'organisait en quatre temps : une première session consacrée aux réalisations de la présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne ; une deuxième sur les perspectives commerciales internationales de l'Union et l'avenir de ses relations avec le Royaume-Uni dans le contexte du Brexit ; une troisième sur l'espace européen de l'éducation en tant que moteur de la refonte et du renforcement du marché unique ; une dernière session sur

« l'économie basée sur l'innovation, le progrès technologique et l'impact social de l'Union », ainsi que sur « le rôle des parlements nationaux dans la promotion de la nouvelle économie de l'Union ».

D'entrée de jeu, les Allemands ont dénoncé l'abandon du système des *Spitzenkandidaten* pour désigner le futur président de la Commission européenne. M. Kirchbaum, président de la commission des affaires européennes du Bundestag, l'a clairement exprimé, avec une certaine colère.

La Première ministre de la Roumanie, Mme Dancila, est ensuite intervenue pour présenter, de manière flatteuse, les succès remportés par la présidence roumaine, dont les maîtres mots étaient : « la cohésion, une valeur européenne commune ». La contribution finale de la COSAC faisait l'apologie de la cohésion avec un enthousiasme que la délégation allemande a tenu à tempérer. La valorisation par la Première ministre roumaine du travail de son pays à la présidence de l'Union était attendue, mais Mme Michèle Ramis, notre ambassadrice à Bucarest, nous a invités à voir au-delà de ce discours assez convenu : Mme Dancila joue en effet un rôle décisif pour remettre la Roumanie sur le bon chemin, ce qui n'est pas facile - en avril dernier, elle a en effet évité *in extremis* la promulgation de la loi d'amnistie qui risquait de permettre au personnel politique roumain corrompu de rester aux manettes. Il n'est pas interdit de penser que la pression internationale, notamment européenne en cette période de présidence roumaine, a pu contribuer à ce revirement. S'en est suivie l'incarcération, fin mai, du président de l'Assemblée nationale, M. Dragnea, chef du puissant parti social-démocrate - dont d'ailleurs Mme Dancila est issue. La Roumanie semble donc prête à repartir sur des bases plus saines. De ce fait, notre ambassadrice s'est dite confiante dans l'avenir de ce pays.

Au terme des débats sur les thèmes retenus pour la COSAC, une contribution a été adoptée par les participants. Nous avons contribué à l'améliorer sensiblement en y apportant plusieurs amendements.

Sur la partie de la contribution consacrée au commerce, nous avons fait part de nos inquiétudes concernant l'avenir du multilatéralisme, confronté à de nombreuses menaces. Il est à noter que Lord Teverson, que nous avons d'ailleurs reçu au Sénat deux semaines plus tôt, a lui aussi soutenu de manière appuyée le multilatéralisme, pourtant mis à mal par l'allié historique du Royaume-Uni, les États-Unis. Il a rebondi sur mes propos, s'inquiétant notamment du risque de paralysie de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en fin d'année, dès lors que les États-Unis se refusent à nommer deux de ses membres. Il m'a soutenu en rappelant combien il était important que l'Union européenne, grand bloc économique, défende l'ordre international en place, dans un contexte d'affaiblissement de l'OTAN et d'entorses chinoises au droit de la mer. Concernant les sanctions unilatérales ayant des effets extraterritoriaux, nous avons proposé de souligner qu'elles affectaient la souveraineté de l'Union, comme l'ont souligné plusieurs rapports de M. Bonnacarrère. Le secrétariat de la COSAC s'est ému de notre amendement, craignant que le mot « souveraineté » ne prête à débats, et a proposé d'y substituer le mot « unité » - ce n'est pas tout à fait pareil ! Il est intéressant de noter qu'évoquer la souveraineté européenne n'est pas évident pour de nombreux États membres. Nous

n'avons pas voulu avancer de manière frontale sur ce sujet sans pour autant renoncer ; aussi avons-nous obtenu que la contribution dénonce les sanctions extraterritoriales comme des atteintes « à l'unité et aux compétences » de l'Union européenne, ce qui est un premier pas à l'adresse des parlementaires des autres États membres.

Nous avons aussi plaidé pour la réciprocité et insisté sur la nécessité que la lutte contre la concurrence déloyale, qu'il s'agisse de dumping ou de subventions aux exportations, soit reconnue dans tous les secteurs, et explicitement en matière agricole. L'Irlande a appuyé notre proposition, contrairement aux Pays-Bas qui, sur ce sujet, comme sur la plupart des autres sujets, nous ont porté contestation.

Enfin, nous avons tenu à ce que la contribution finale, qui plaidait pour des relations commerciales privilégiées avec le Royaume-Uni après le Brexit, conditionne expressément cette perspective à l'acquittement, par les Britanniques, de leurs engagements financiers envers l'Union. C'est un message en direction de notre collègue qui deviendra sans doute premier ministre, M. Boris Johnson.

Sur le deuxième sujet, l'espace européen de l'éducation, nous avons obtenu d'intégrer dans la contribution un appel à soutenir la formation professionnelle et notamment l'Erasmus des apprentis. Nous n'avions pas encore entendu M. Jean Arthuis, qui a achevé de nous convaincre lors de son audition la semaine dernière par notre commission. Pour sa part, le Bundesrat a naturellement tenu à rappeler son opposition à toute harmonisation des systèmes éducatifs en Europe et son attachement à une formation holistique des élèves, qui développe non seulement leurs compétences sur le marché du travail mais aussi leur personnalité toute entière. Je souligne que la délégation hongroise a insisté sur la nécessité de rendre mobiles les enseignants et non seulement les étudiants ou apprentis.

M. André Gattolin. – C'est prévu dans Erasmus.

M. Jean Bizet, président. – Cela me paraît très pertinent. Cela rejoint la préoccupation exprimée par les Bulgares de prêter attention à la formation des formateurs, ce qui est particulièrement décisif pour l'acquisition des compétences numériques.

M. Simon Sutour est intervenu au nom de notre assemblée sur le troisième sujet : l'économie de l'innovation et son impact social. Il a rappelé la nécessité pour l'Union d'investir dans la recherche et l'innovation pour garder nos chercheurs en Europe et d'accompagner le passage de la recherche à l'innovation ; puis il a souligné le besoin de formation aux compétences numériques. Enfin, il a évoqué les questions éthiques associées au développement de l'intelligence artificielle et appelé les parlements européen et nationaux à s'en saisir.

La LXI^e COSAC s'est conclue par l'expression d'un soutien à la coopération parlementaire via le système IPEX, portail d'échanges d'informations entre les parlements nationaux leur permettant de se tenir informés de leurs actions au titre du contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements réunis à Bucarest sont convenus de s'informer aussi à l'avenir des contributions qu'ils adoptent dans le cadre du dialogue politique.

En clôture de la réunion, la présidence roumaine, que j'avais préalablement sensibilisée par courrier, a bien voulu que j'attire l'attention des autres parlements nationaux sur un sujet qui préoccupe le Sénat : l'avenir du bénévolat dans l'Union européenne. J'ai indiqué que la pérennité du dispositif français de sécurité civile, qui se fonde sur le volontariat et le bénévolat des sapeurs-pompier, était en effet compromise par un arrêt de la Cour de justice, qui invoque la directive « Temps de travail » - le fameux arrêt Matzak sur lequel Mme Catherine Troendlé nous a sensibilisés. Le Président Juncker, saisi par le président Larcher, avait répondu qu'il n'était pas question de rouvrir la directive « Temps de travail », et qu'il faudrait éventuellement envisager l'élaboration d'une directive sur le bénévolat. En supposant que d'autres États membres pourraient y avoir intérêt afin de consolider leur propre organisation en termes de sécurité civile, j'ai suggéré que cette directive spécifique garantissant le volontariat et le bénévolat pourrait relever du « droit d'initiative » des parlements nationaux. Comme cette réunion de la COSAC touchait à sa fin, aucun écho immédiat n'a suivi mon intervention, mais je compte bien y revenir lors d'une prochaine réunion, probablement à Helsinki, puisque c'est la Finlande qui succède à la Roumanie à la présidence tournante.

La présidence roumaine s'est finalement très convenablement passée, ce qui n'était pas évident pour un pays qui connaît encore des turbulences. Nous voyons là tout l'intérêt que peut avoir le système de présidence tournante, qui met le focus sur un pays, et peut ainsi l'accompagner sur une bonne trajectoire.

M. André Gattolin. – Je m'étonne que la Première ministre roumaine s'enorgueillisse d'avoir mis le coup d'arrêt à une loi d'amnistie initiée par son parti, qui n'a été stoppée que par le referendum consultatif...

M. Jean Bizet, président. – C'est notre ambassadrice qui nous l'a dit.

M. André Gattolin. – Je préfère cela. Les participants à la COSAC ont-ils été soumis à la reconnaissance faciale pour accéder au Parlement, comme nous l'avions été lors de la réunion interparlementaire d'avril à Bucarest ?

M. Jean Bizet, président. – Non.

M. André Gattolin. – Cela s'est donc amélioré !

M. Jean-Yves Leconte. – Sans doute grâce à vos protestations !

M. Jean Bizet, président. – Nous auditionnons l'ambassadeur de Finlande le 11 juillet à 8 h 30. Il est toujours important d'entendre l'ambassadeur du pays qui prend la présidence tournante de l'Union.

*

À l'issue du débat, la commission autorise la publication du rapport d'information et adopte la proposition de résolution européenne suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne :

Proposition de résolution européenne

- (1) Le Sénat,
- (2) Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- (3) Vu l'article 189 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- (4) 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 « Stratégie spatiale pour l'Europe », COM(2016) 705 final,
- (5) Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme spatial de l'Union et l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial et abrogeant les règlements (UE) n° 912/2010, (UE) n° 1285/2013, (UE) n° 377/2014 et la décision n° 541/2014/UE, COM(2018) 447 final,
- (6) Vu l'accord intervenu en trilogue du 26 février 2019,
- (7) Rappelle l'importance pour l'Europe d'avoir une politique spatiale, lui permettant d'assurer son autonomie stratégique, sa sécurité et une croissance économique durable ;
- (8) Souligne l'intérêt pour l'Union européenne de demeurer un acteur de premier plan du secteur spatial dans les années à venir ;
- (9) Appelle les Chefs d'État et de gouvernement européens à se saisir de la politique spatiale et à en définir les orientations au sein du Conseil européen ;
- (10) Demande, en outre, que des efforts supplémentaires soient entrepris pour faire partager l'ambition spatiale européenne par les opinions publiques ;
- (11) Juge indispensable que l'Union européenne continue de disposer d'un accès souverain à l'espace et souligne qu'elle dispose, avec le Centre spatial guyanais, d'un atout à consolider ;
- (12) Appelle l'Union à faire preuve de volontarisme dans son soutien aux lanceurs spatiaux de fabrication européenne en mettant en place une préférence européenne au bénéfice des entreprises européennes opérant dans ce secteur ;
- (13) Concernant le règlement sur le programme spatial européen pour 2021-2027
- (14) Relève l'excellence et la réussite des programmes Galileo, EGNOS et Copernicus et leur rôle central dans la politique spatiale européenne ;
- (15) Appelle en conséquence à assurer, en priorité, leur développement, leur continuité de service et une sécurité robuste ;
- (16) Soutient la volonté de l'Union européenne de se doter d'une capacité efficace de surveillance de l'espace et de suivi des objets en orbite et appelle à l'approfondissement du programme européen dédié ;
- (17) Approuve l'adoption d'un programme spatial de l'Union européenne et la création d'une Agence de l'Union européenne pour le programme spatial ;
- (18) Souligne, néanmoins, que cette nouvelle agence devra être complémentaire des acteurs existants et, en particulier, de l'Agence spatiale européenne, pour présenter une véritable plus-value et développer le secteur aval du programme spatial européen, au bénéfice de la croissance économique en Europe ;
- (19) Concernant le soutien financier apporté à la politique spatiale européenne
- (20) Insiste pour que l'Union européenne alloue à la politique spatiale un budget adapté à l'enjeu associé en termes de souveraineté ;

(21) Soutient, en ce sens, la proposition de la Commission européenne d'affecter 16 milliards d'euros au programme spatial européen dans le prochain cadre financier pluriannuel ;

(22) Appelle à approfondir l'effort de recherche et d'innovation dans le secteur spatial et demande, en conséquence, qu'une enveloppe de 4 milliards d'euros du futur programme-cadre Horizon Europe y soit affectée.

Judi 11 juillet 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Audition de M. Teemu Tanner, ambassadeur de Finlande en France, dans le cadre de la présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne

M. Jean Bizet, président. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Teemu Tanner, ambassadeur de Finlande en France. La Finlande assure depuis dix jours la présidence du Conseil de l'Union européenne pour le second semestre de 2019. Elle succède à la Roumanie et sera suivie par la Croatie.

Monsieur l'ambassadeur, votre pays prend les rênes de l'Union à un moment particulièrement crucial : un nouveau cycle institutionnel s'ouvre et le Conseil européen, réuni le 20 juin dernier, vient de doter l'Union d'un nouvel agenda stratégique pour les cinq ans à venir, alors même qu'elle est confrontée à d'immenses défis.

À l'extérieur : l'urgence climatique, les tensions commerciales avec les États-Unis et l'extraterritorialité des sanctions, la concurrence de la Chine, etc. À l'intérieur : les migrations, le terrorisme, le populisme, la transition numérique.

Dans ce contexte encore compliqué par la perspective du Brexit, il revient à la Finlande de donner une impulsion nouvelle aux travaux du Conseil afin de faire émerger des compromis correspondant aux priorités stratégiques de l'Union européenne.

Nous avons pris connaissance du programme que la présidence finlandaise vient de publier. C'est un programme équilibré, qui met l'accent sur la préservation des valeurs communes et de l'État de droit, socles de la construction européenne, tout en traçant les perspectives d'avenir que l'Union européenne attend, dans trois directions : une économie compétitive et socialement inclusive ; une ambition mondiale pour le climat ; une protection complète des citoyens européens grâce à la politique de sécurité et de défense.

Sur le premier point, j'ai relevé que le programme n'oublie pas de souligner que le marché unique ne pourra se développer qu'en associant la politique de concurrence, la politique industrielle et la politique commerciale, dans le contexte de la révolution numérique. Je note aussi avec satisfaction que la Finlande insiste sur la nécessité de poursuivre l'approfondissement de l'union économique et monétaire, notamment par l'achèvement de l'union bancaire. L'Allemagne devrait sans doute faire mouvement dans ce domaine, sans compter la rigueur excessive de certains pays, comme les Pays-Bas. Tant que nous n'aurons pas une union bancaire digne de ce nom, la place de l'euro dans le commerce international restera insuffisante.

Je souhaite attirer votre attention sur un point : le chômage des jeunes reste trop élevé en Europe, et singulièrement en France. Nous savons combien la

formation en alternance peut faciliter leur entrée sur le marché du travail et combien la Finlande est avancée en ce domaine. M. Jean Arthuis, qui présidait la commission des budgets au Parlement européen, nous a récemment sensibilisés à l'expertise - qui confine à l'excellence - de votre pays en matière d'apprentissage, et nous comptons sur votre présidence pour que votre pays entraîne dans cette voie le reste de l'Union européenne.

Concernant le climat, j'observe l'attention particulière que la Finlande entend accorder à l'Arctique. Notre commission partage cette préoccupation et je compte d'ailleurs participer avec mon collègue M. André Gattolin à la réunion de l'assemblée de l'*Arctic circle* qui se tiendra cette année du 10 au 13 octobre, à Reykjavik.

Je vous laisse la parole à présent pour nous présenter le programme de la présidence finlandaise plus en détail et vous remercie d'avoir accepté notre invitation.

M. Teemu Tanner, ambassadeur de Finlande en France. – C'est un grand honneur pour moi d'avoir l'occasion de présenter le programme de la présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne. Je répondrai volontiers à vos questions après ma présentation.

Les relations entre la Finlande et la France sont excellentes et les liens entre les parlements de nos pays sont étroits, renforçant notre objectif d'une coopération aussi large et profonde que possible.

Notons les récents développements de nos relations militaires : l'année dernière, nous avons établi un document-cadre de coopération bilatérale et la Finlande a adhéré à l'initiative européenne d'intervention. Pour cette raison, le président de la République de Finlande, Sauli Niinistö, participera aux célébrations du 14 juillet à l'invitation du Président Macron.

L'accroissement des échanges commerciaux et le resserrement des liens économiques dans nombre de secteurs, tels que l'industrie forestière, la bioéconomie, les *clean tech* et l'énergie, l'intelligence artificielle et la digitalisation témoignent de la vitalité renouvelée des relations entre nos deux pays.

La Finlande jouit d'une image positive en France, tout comme la France en Finlande. Pour la Finlande, il s'agit de la troisième présidence tournante du Conseil. Les expériences de 1999 et de 2006 ont montré qu'il faut bien se préparer pour pouvoir faire face aux inévitables imprévus.

En 2019, le contexte global dans lequel se trouve l'Union européenne est de plus en plus complexe et imprévisible : les rivalités entre les grandes puissances et l'unilatéralisme marqué s'intensifient constamment et le système international fondé sur des règles communes est remis en cause. Les valeurs communes sont elles aussi remises en question.

En outre, un des États membres est sur le point de quitter l'Union. Nous nous préparons à la sortie du Royaume-Uni, avec ou sans accord. Nous souhaitons

bien évidemment que le Brexit ne monopolise pas l'agenda européen au détriment d'autres sujets essentiels.

La présidence finlandaise se déroule également dans une phase de transition institutionnelle. Après les élections au Parlement européen, et après l'approbation des commissaires, la nouvelle commission commencera ses travaux au plus tôt le 1^{er} novembre, et les éventuelles propositions législatives devraient être présentées à la fin de l'année.

Nous nous engageons à assurer un passage fluide à la législature suivante.

Il y a un certain nombre de dossiers hérités, mais nous sommes contents que le nouveau programme stratégique, adopté au sommet de juin, juste avant le début de notre présidence, ait fixé les priorités stratégiques de l'Union pour les cinq années à venir. Ainsi, la Finlande entend amorcer durant sa présidence des travaux qui feront avancer nos objectifs communs.

Les priorités de la présidence finlandaise sont axées sur quatre thèmes majeurs sous le slogan « Europe durable-avenir durable ».

Nous souhaitons, en premier lieu, renforcer les valeurs communes et l'État de droit. Nous considérons l'Union européenne avant tout comme une communauté de valeurs au sein de laquelle il est impératif de garantir le respect des droits de l'Homme, de la démocratie, de la parité et de l'État de droit.

L'État de droit est la pièce maîtresse du bon fonctionnement de l'Union européenne et l'un des principes qui guident son action extérieure. Sans le respect de l'État de droit, il n'y a pas de confiance dans les institutions, ni dans l'indépendance des juridictions. Pas de crédibilité dans la lutte pour un système multilatéral fondé sur des règles.

L'Union européenne doit faire des efforts pour promouvoir l'égalité et l'inclusion dans tous les domaines politiques. Il est également essentiel de lutter contre la corruption. Durant sa présidence du Conseil, la Finlande s'efforcera de consolider et de développer ces différents modes d'action au service de l'État de droit.

Deuxièmement, la présidence finlandaise sera marquée par la lutte contre le réchauffement climatique, qui doit être au cœur de nos actions pendant les prochaines années. Nous voulons que l'Union européenne agisse en tant que leader dans les négociations internationales sur le climat. En conséquence, il est extrêmement important pour l'Union de parvenir, au plus tard à la fin de l'année, à un accord sur la stratégie climatique à long terme afin de pouvoir limiter le réchauffement de la planète à 1,5 degré.

Les progrès vers une stratégie climatique forte à long terme de l'Union européenne, notamment un accord sur l'objectif « zéro émission nette de CO₂ » d'ici à 2050, sont une priorité essentielle de notre présidence. Nous devons nous entendre

sur cet objectif de neutralité carbone pour 2050 et relever l'objectif de réduction des émissions pour 2030 à au moins 55 %.

La Finlande souhaite aligner sa propre politique climatique sur une voie qui limite le réchauffement à 1,5 degré pour devenir le premier État-providence sans ressources fossiles au monde. Nous veillerons à ce que la Finlande soit neutre en carbone d'ici à 2035, et négative peu après. Nous y parviendrons en accélérant les mesures de réduction des émissions et en renforçant les puits de carbone. Nous nous sommes également engagés à préserver notre biodiversité.

Dans ce contexte, l'importance de l'Arctique s'est accrue. L'atténuation des changements climatiques doit se trouver au cœur de la politique arctique.

Troisièmement, la Finlande mise sur une politique visant à renforcer la croissance durable et sa dimension sociale. L'Union européenne est confrontée aux enjeux de la transformation numérique, du développement rapide de nouvelles technologies, de la concurrence internationale et des changements climatiques. C'est pourquoi nous devons trouver de nouveaux moyens pour parvenir à une croissance plus durable, économiquement, socialement et écologiquement. Le bon fonctionnement du marché intérieur et du marché financier intérieur est primordial.

L'investissement dans le capital humain et le bien-être peut fournir des résultats directs et clairs. Nous parlons par exemple des investissements dans la santé, y compris la santé mentale, l'éducation, la médecine du travail et l'égalité des sexes.

À titre d'exemple, nous pensons que l'Union européenne a besoin d'un cadre commun pour l'apprentissage tout au long de la vie. L'économie et le bien-être sont dans le meilleur des cas étroitement liés entre eux et se renforcent mutuellement. La croissance économique améliore le bien-être des personnes, tandis que le bien-être et la santé de la population favorisent la croissance économique et la stabilité. Ce lien doit être mieux reconnu.

En Finlande, nous proposons une approche holistique de cette question qui nécessite une réflexion horizontale et une coopération intersectorielle. Nous appelons cette approche « l'économie de bien-être ».

Une politique commerciale ambitieuse, ouverte et fondée sur des règles, est tout à fait conforme et nécessaire à cette approche. C'est la meilleure manière pour soutenir la compétitivité européenne et l'attractivité de l'Union en tant que partenaire commercial. L'Union doit poursuivre la négociation d'accords commerciaux ambitieux et équilibrés avec ses partenaires clés. Dans ce contexte, il est important de renforcer le caractère contraignant des objectifs de développement durable inclus dans les accords commerciaux de l'Union. Il est également essentiel de poursuivre la réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le maintien de son système contraignant de règlement de différends est crucial.

Enfin, notre quatrième et dernier axe est la sécurité intérieure et extérieure de nos citoyens.

La sécurité intérieure de l'Union européenne doit être renforcée de manière globale, qu'il s'agisse de prévention de la criminalité, de coopération en matière d'application des lois, de sécurité des frontières, de protection civile ou d'autres secteurs d'activité essentiels. Se protéger contre les menaces hybrides et informatiques est notre mot d'ordre.

Autre défi pour l'Union : les migrations, phénomène global. La gestion efficace des migrations nécessite l'adoption d'une approche intégrée. Grâce à un large éventail d'outils disponibles et à sa position forte sur le plan international, l'Union européenne est mieux placée pour la gestion des migrations que les États membres individuellement.

Face aux crises et conflits en cours, il est important que l'Union utilise de manière cohérente tous ses instruments d'action extérieure : la diplomatie, les opérations de gestion de crise, la politique commerciale et l'aide au développement. La présidence finlandaise soutiendra le travail mené par le Haut-Représentant de l'Union. En ce moment, notre ministre des affaires étrangères est au Soudan dans des tractations avec des parties prenantes. Cela correspond à notre priorité de développer des relations plus étroites avec l'Afrique et de garantir la paix sur ce continent.

L'Union européenne doit également continuer à développer la coopération en matière de sécurité et de défense pour protéger ses citoyens et pour renforcer son rôle en tant que garante de la sécurité. Elle doit assumer ses responsabilités et agir seule lorsque c'est nécessaire, et avec ses partenaires dans tous les autres cas où c'est possible. C'est pourquoi l'Union doit renforcer ses liens avec tous les autres acteurs internationaux.

En ce qui concerne le prochain cadre financier pluriannuel, la présidence finlandaise s'est donné pour objectif de clôturer les négociations à l'automne 2019. Nous cherchons un résultat équilibré qui tienne compte des nouvelles priorités ainsi que des politiques traditionnelles.

En lien avec les priorités de notre présidence, je peux aussi mentionner qu'une relation plus étroite entre les financements de l'Union, d'une part, et les valeurs communes et l'État de droit, d'autre part, est essentielle. Nous sommes convaincus qu'il existe un moyen d'établir un mécanisme bien équilibré, fondé sur une vraie conditionnalité. Notre approche est positive, constructive et axée sur les résultats. À notre avis, la priorité donnée à l'État de droit est un élément important qui complète le cadre financier pluriannuel dans son ensemble.

Comme en 1999 et en 2006, la présidence finlandaise veut améliorer les modes de fonctionnement du Conseil, notamment au regard de la transparence, des principes de meilleure réglementation et de l'utilisation des nouvelles technologies. Des vidéoconférences seront utilisées autant que possible dans les préparatifs. Nous allons communiquer de la manière la plus ouverte et active possible, et répondre aux besoins des citoyens et des médias. Lors des réunions du Conseil, la Finlande vise une transparence maximale. Les discussions des ministres seront rendues publiques chaque fois que ce sera possible.

En outre, la Finlande a repensé les traditions et les pratiques de la présidence qui sera organisée avec des moyens écologiquement durables et une empreinte carbone réduite. La Finlande n'offrira pas de cadeaux. Le budget traditionnellement alloué aux cadeaux sera destiné à compenser les émissions de carbone causées par les déplacements aériens.

Voici brièvement nos priorités pour la présidence. Nos actions doivent cibler les domaines dans lesquels l'Union européenne peut générer la plus grande valeur ajoutée à l'échelle européenne. Il est essentiel d'assurer une prise de décision efficace et la mise en œuvre de ce qui a été convenu. Tous les États membres doivent faire preuve de volonté politique pour renforcer la capacité de l'Union à prendre des décisions et à parler d'une seule voix sur la scène internationale.

Pour réussir, nous avons besoin de nos partenaires français, avec lesquels nous comptons poursuivre une tradition d'excellente coopération, comme avec tous les autres États membres.

C'est avec beaucoup d'enthousiasme que nous nous sommes mis au travail pour ces six prochains mois. Ce n'est qu'ensemble que nous pourrons obtenir des résultats qui profiteront à nous tous.

M. Jean Bizet, président. – Merci, monsieur l'ambassadeur.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Cette présidence finlandaise nous intéresse au plus haut point. En France, nous apprécions le modèle finlandais, en particulier en matière d'éducation des jeunes. Je me suis particulièrement intéressée à ce modèle éducatif pour comprendre les raisons de son succès et voir comment il serait possible de l'adapter en France. Il serait extrêmement utile que la Finlande, au cours de sa présidence, porte notamment le projet d'apprentissage de deux langues étrangères.

La Finlande s'est quelque peu opposée à un projet français de convergence fiscale entre les États européens, pourtant indispensable pour la réussite de l'Union européenne. Des changements sont-ils à attendre ?

Nous vivons dans un monde de plus en plus incertain et nous devons travailler ensemble face aux attermolements américains pour renforcer notre solidarité dans le domaine de la défense en visant à terme l'autonomie stratégique européenne, indispensable. J'avais eu l'occasion d'interroger votre première femme ministre de la défense - bravo pour tout ce que vous faites en faveur de l'égalité - sur la question des mines antipersonnel, la Finlande n'ayant pas signé la convention les interdisant, du fait de sa frontière commune avec la Russie.

Mme Gisèle Jourda. – Ma question porte sur la politique agricole commune. En juin dernier, lors du Conseil des ministres, vous avez appelé à une augmentation du budget proposé par la Commission européenne. Tout récemment, vous avez déclaré vouloir faire autant de progrès que possible pour améliorer les choses, mais au regard des incertitudes pesant actuellement sur l'examen de cette réforme, comment vont reprendre les négociations ? Les dossiers vont-ils être

redistribués ? La Commission a-t-elle prévu de proposer une nouvelle version de cette réforme ? Quels sont les objectifs prioritaires de la Finlande sur ce sujet ?

M. André Reichardt. – Je vous remercie de cet exposé liminaire particulièrement bien charpenté.

Je m'associe à l'appel du pied de M. le président de la commission concernant le rôle déterminant que pourrait avoir la présidence finlandaise dans le développement de l'alternance au sein de l'Union européenne, singulièrement dans notre pays. En matière d'alternance, nous n'avons pas de tradition. Encore que je suis l'élu d'une région, l'Alsace, dont la tradition dans ce domaine est plus forte. Nous venons de voter une loi sur l'école après avoir beaucoup débattu, voilà quelques mois, sur l'apprentissage, mais il manque une impulsion politique, qui doit dépasser les limites de la France. Les actions menées en Finlande pourraient servir de modèle.

Deuxième sujet : les migrations et la lutte contre le terrorisme. En tant que président du groupe d'amitié France-Afrique de l'Ouest, j'atteste que ces pays souhaitent une intervention forte de l'Union européenne. La France est au premier rang dans la lutte contre le terrorisme dans cette région du monde et des pays comme le Mali et le Burkina Faso, qui jouent le rôle de verrou dans la lutte contre le terrorisme, sont bien dépourvus pour y faire face. Sans effort supplémentaire en particulier de la part de l'Union européenne, nous courons à la catastrophe. Ces pays vont « exploser » et la gangrène se propagera dans les pays de la bande côtière africaine - Bénin, Ghana, Togo.

L'Union européenne n'a pas encore saisi l'importance de ce problème qui est en lien direct avec les phénomènes migratoires.

M. Benoît Huré. – Monsieur l'ambassadeur, merci de cette présentation. Peut-on imaginer que l'Union européenne reprenne l'initiative d'un dialogue plus constructif avec ses voisins - je pense à la Russie - ? Plus de confiance n'exclut pas plus de méfiance, mais nous ne pouvons pas continuer à nous voir dicter depuis l'extérieur notre conduite à tenir, notre diplomatie et les actions de coopération que nous devons conduire avec les pays de ce continent non membres de l'Union européenne. La Finlande me semble bien placée pour prendre des initiatives dans ce domaine.

M. Jean Bizet, président. – En complément de ces différents points, permettez-moi de vous interroger sur la question de la sécurité. Vous avez été le représentant de la Finlande auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) pendant cinq ans. Pouvez-vous nous parler de la réforme de Schengen, qui devient une Arlésienne ? Même s'il existe maintenant des garde-côtes aux frontières, la procédure de Dublin reste problématique.

Par ailleurs, je souhaite revenir sur nos relations avec la Chine. La commission entendra ultérieurement une communication de nos collègues M. Pascal Allizard et Mme Gisèle Jourda sur les relations entre l'Union européenne et la Chine à la suite du 21^e sommet Union européenne-Chine, qui s'est déroulé le

9 avril dernier. On connaît l'implication de la Chine en Afrique pour des raisons mercantiles au sens propre et au sens figuré du terme. Ne conviendrait-il pas d'imaginer un partenariat entre l'Union européenne et la Chine pour être au chevet de l'Afrique ? Chacun s'en souvient, le président Junker nous avait invités à mettre en place un plan Marshall pour l'Afrique. L'onde migratoire que nous avons connue en 2015 et en 2016 n'est rien au regard de celle qui se prépare et que l'on redoute. Aussi, anticipons-la dès maintenant.

M. Teemu Tanner. – Je vous remercie tout d'abord de vos propos bienveillants à l'égard de notre système éducatif. Il est difficile de comparer les deux systèmes, mais, selon moi, le système français fonctionne très bien.

Dès le début, les Finlandais ont estimé que l'éducation était indispensable dans un petit pays pour assurer la survie de ce dernier et le rendre compétitif. L'objectif essentiel est l'égalité des chances dans l'éducation. Aujourd'hui, tous les étudiants ont la possibilité de bénéficier d'un soutien pédagogique important. Le succès repose aussi surtout sur l'orientation : en lieu et place de contrôles, notre système éducatif offre beaucoup de liberté. Le personnel enseignant est hautement qualifié ; tous les professeurs ont une formation universitaire.

Vous y avez fait allusion : nous essaierons, durant la présidence, de promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, une main-d'œuvre qualifiée disponible et la mobilité des travailleurs. Nous développerons également le programme Erasmus+. Nous débattons aussi avec les États membres de la mise en place de « super-universités », avec la mise en réseau d'établissements d'enseignement supérieur, une proposition formulée par le président Macron dans le discours qu'il a prononcé à la Sorbonne.

L'éducation et l'apprentissage sont essentiels eu égard à la révolution numérique en cours. Il importe de mettre en place une politique européenne intégrée pour faire face à la concurrence en la matière.

Concernant l'agriculture, la priorité est d'assurer la rentabilité de l'activité agricole dans tous les pays de l'Union européenne pour faire face au défi de la sécurité alimentaire et à celui du changement climatique et de la protection de l'environnement. Nous voulons trouver un compromis sur les propositions législatives de la Commission de juin 2018. Ces discussions sont étroitement liées aux négociations portant sur le cadre financier pluriannuel (CFP), ce qui complexifie encore l'exercice.

S'agissant de la politique agricole, nous partageons les objectifs que poursuit la France : la simplification et la flexibilité. Concernant les financements, nous avons été déçus par la proposition de la Commission de réduire les crédits à hauteur de 15 %. Le développement rural est essentiel. Or le Fonds européen agricole pour le développement rural a vu ses crédits diminuer de 28 %. C'est pourquoi nous voulons négocier des fonds supplémentaires.

La lutte contre le terrorisme fait partie des priorités que nous aurons à traiter. Nous aurons pour objectif de renforcer les relations entre l'Union européenne et l'Afrique. Il faut octroyer plus de fonds aux pays africains pour développer l'emploi et l'économie en vue de lutter contre les raisons profondes qui se cachent derrière le terrorisme. Il faut y coupler les ressources militaires. L'Union doit soutenir l'initiative du G5 Sahel pour responsabiliser les États africains. Naturellement, les opérations militaires, telle l'opération Barkhane, sont importantes. Il nous faut travailler ensemble pour tenter de résoudre ce problème, car il n'y a malheureusement pas d'issue rapide.

L'autonomie stratégique est la base de tout développement de la défense européenne. La Finlande soutient ce concept, mais des États membres se demandent si cette politique est compatible avec la coopération avec l'OTAN et les États-Unis, notamment après les propos de M. Trump, qui exige le partage du fardeau financier. Mais c'est précisément la voie que doit prendre l'Union européenne. Dans certains cas, l'Union européenne est le seul acteur susceptible de résoudre certaines crises très importantes. Il faut développer les capacités souveraines de l'Europe. Le Fonds européen de défense jouera à l'avenir un rôle primordial. D'autres initiatives ont été prises, telles que la coopération structurée permanente. Nous voulons poursuivre les discussions relatives à l'application de l'article 42, paragraphe 7, du traité de Lisbonne, sur la base des expériences menées par la France en 2015. Nous pourrions discuter de la manière dont nous pourrions l'invoquer. Sur ce point, on note quelques divergences de vue entre les États membres.

La Finlande peut mobiliser aujourd'hui 280 000 soldats en cas de crise ; nous avons un système de conscription. Cette force de dissuasion conventionnelle est importante à l'égard de la Russie. Nous dialoguons avec les Russes, même si nous avons été le premier pays à condamner les actions de la Russie envers l'Ukraine et la Crimée. Il convient d'encourager la Russie à mettre en œuvre l'accord de Minsk, qui reste un préalable, et, dans le même temps, essayer de bâtir un climat de confiance entre la Finlande, la Russie et l'Union européenne.

Concernant les possibilités de convergence avec la Chine, il est clair que, lors du sommet Union européenne-Chine, quelques sujets sont apparus comme susceptibles de faire l'objet d'une coopération, comme le renforcement du système commercial multilatéral. Toutefois, les objectifs de la Chine en Afrique diffèrent des nôtres, surtout en matière de protection de l'environnement et des droits de l'Homme. Il faut poursuivre les discussions et trouver des points de convergence pour ce qui concerne le développement d'infrastructures.

Concernant la réforme de Schengen, nous allons là encore poursuivre nos discussions pour faire avancer le dossier de l'immigration avec de nouvelles propositions. Les États membres se sont accordés sur une approche globale, avec des frontières extérieures fortes, le démantèlement des réseaux criminels et de contrebande. Tout le monde le sait, il faut briser le modèle économique des passeurs, des trafiquants d'êtres humains.

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

M. Teemu Tanner. – Oui. Nous voulons discuter de points essentiels, comme la responsabilité, la solidarité, les différentes procédures à instaurer aux frontières, la surveillance possible de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. Par exemple, pour la France, l'Afghanistan n'est pas un pays sûr, mais la Finlande considère que certaines régions afghanes sont sûres. Il faut trouver des solutions dans ce dossier compliqué.

M. Pierre Médevielle. – Aujourd'hui, l'axe de production industrielle se déplace de façon inexorable vers l'Orient. Quand on voit les prévisions démographiques mondiales, les atouts climatiques et hydrologiques de l'Europe, il faut absolument jouer la carte d'une agriculture forte. Les agriculteurs français et européens sont inquiets à l'idée de la ratification de l'Accord économique et commercial global (CETA) et, surtout, de l'accord avec le Marché commun du Sud (Mercosur). S'ils comprennent l'intérêt d'échanger avec le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, il faut trouver un juste milieu entre le libre-échange total et le protectionnisme. Les normes techniques, sanitaires, environnementales en vigueur dans ces pays ne correspondent pas à celles qui prévalent en Europe. Dans le cadre du CETA, le Canada a pris des engagements forts en matière de qualité de production. Soyons vigilants sur l'accord avec le Mercosur, car on ne saurait imposer à notre agriculture une concurrence avec des pays qui utilisent des produits interdits chez nous.

M. Teemu Tanner. – Je suis d'accord avec votre commentaire. Nous sommes sur une ligne de crête entre protectionnisme et libre-échange. La Finlande a toujours plaidé en faveur du libre-échange, mais avec une politique fondée sur des règles identiques pour tous. Nous devons veiller à ce qu'il en soit ainsi. Nous avons parlé des relations entre l'Union européenne et la Chine ; les règles en vigueur dans ce pays sont justement différentes. Nous essayons de suivre ce dossier de près. Il faut prévoir des conditionnalités contraignantes, surtout pour ce qui concerne la question du développement durable, qui englobe les normes du travail, les normes environnementales, phytosanitaires, etc.

Les États membres vont discuter du projet d'accord avec le Mercosur. Reste à savoir s'ils l'accepteront tel qu'il a été négocié par la Commission.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie de votre participation et de vos réponses à l'ensemble de nos collègues. Nous souhaitons un franc succès à la Finlande. Nous allons vivre un moment crucial, avec un Brexit brutal ou ordonné.

Dans un monde quelque peu turbulent, outre les accords de libre-échange, la sécurité et la protection de l'ensemble des Européens font partie des préoccupations majeures. Certes, l'Union européenne est particulièrement armée, mais il convient de prêter une attention toute particulière à certaines filières, car ces dernières font partie en France, peut-être plus qu'ailleurs, de l'équilibre et de la vitalité de nos territoires.

Monsieur l'ambassadeur, vous serez toujours bienvenu au Sénat.

Politique étrangère et de défense

Relations entre l'Union européenne et la Chine à la suite du 21^e sommet Union européenne-Chine du 9 avril 2019

Communication de M. Pascal Allizard et Mme Gisèle Jourda

M. Jean Bizet, président. – La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est naturellement attentive à l'impact, pour la France, des évolutions géopolitiques mondiales et n'a pas manqué d'analyser de ce point de vue l'inexorable montée en puissance de la Chine. L'an dernier, elle a confié à quatre de ses membres le soin d'analyser le projet chinois de nouvelles routes de la soie, et de déterminer s'il s'agit simplement d'un label économique ou bien plutôt de l'amorce d'un nouvel ordre mondial.

Deux de ces rapporteurs sont membres de notre commission et, à ce titre, peuvent enrichir la réflexion en abordant ce sujet crucial selon une perspective européenne. Je remercie donc nos collègues M. Pascal Allizard et Mme Gisèle Jourda, qui ont travaillé la question l'an dernier pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'avoir proposé de prolonger et d'actualiser leur analyse devant notre commission aujourd'hui, pour la compléter du point de vue de l'Union européenne.

Le 9 avril dernier, se tenait le 21^e sommet Union européenne - Chine. Quelques jours avant, l'Italie rejoignait en fanfare le groupe des 12 États membres qui ont approuvé des accords liés au projet de Routes de la soie : le vice-Premier ministre Luigi di Maio a ainsi signé un protocole d'accord le 23 mars à l'occasion de la visite très médiatisée du président chinois Xi Jinping. L'Italie est la première grande économie, et la première du G7, à rejoindre l'initiative. Et c'est aussi l'un des pays fondateurs de l'Union européenne.

Quelques jours après le sommet Union européenne - Chine, c'était au tour de la Croatie de s'afficher avec la Chine : avec son homologue chinois, le premier ministre croate donnait le coup d'envoi symbolique de la construction du pont qui doit relier la péninsule croate de Peljesac avec la partie continentale du pays.

On le voit, la puissance chinoise se ressent au cœur même de l'Europe. Le Vieux Continent pourrait s'en retrouver reconfiguré de fond en comble.

J'envisage que nous prenions contact avec le président du Conseil économique et social européen afin qu'il nous présente son analyse au sujet de la Chine et de ses avancées en Afrique. Où en est le projet du Président Juncker de plan Marshall pour l'Afrique ?

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Un an après la sortie de notre rapport sur les « Nouvelles Routes de la Soie », fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, nous avons souhaité, avec

Mme Gisèle Jourda, venir devant vous pour évoquer une approche plus européenne du sujet à l'occasion des conclusions du 21^e Sommet sino-européen qui s'est tenu le 9 avril dernier. Il y a en effet, dans la relation entre l'Union européenne et la Chine, des aspects prometteurs, mais également des points de vigilance, voire d'inquiétude qui sont récemment devenus évidents.

En quelques années, la Chine est devenue un acteur mondial, et plus seulement sur le plan économique. En effet, la Chine est maintenant une véritable puissance qui a su se construire patiemment et à bas bruit, au point d'être aujourd'hui omniprésente sur tous les continents et en particulier en Europe. L'actuel bras de fer économique entre les États-Unis et la Chine illustre combien, même pour l'hyperpuissance américaine, il est difficile de résister à l'avancée chinoise ou même de trouver un terrain d'entente. Quant à notre Europe désunie et fragilisée par les crises, elle a encore plus de mal à défendre ses intérêts.

Beaucoup découvrent, tantôt avec intérêt, tantôt avec stupeur, les tentaculaires « Nouvelles Routes de la soie », connues désormais sous le nom de BRI « *Belt and road initiative* », selon la nouvelle formule avancée par le président chinois. Il s'agit de bâtir depuis la Chine jusqu'à l'Europe, l'Afrique, l'Amérique latine, et même l'Arctique ou l'Antarctique - puisque la Chine a, par exemple, le statut d'observateur au Conseil de l'Arctique -, des routes commerciales terrestres, ferroviaires, maritimes, numériques, spatiales mobilisant des milliards de dollars d'investissements sur plusieurs décennies.

Peu connu au départ, le projet BRI fait maintenant l'objet de nombreuses études et ceci témoigne de l'importance de ses conséquences économiques et géopolitiques qui s'accompagnent d'un retour de la puissance militaire chinoise. Il faut en prendre toute la mesure, car ces changements offrent également de formidables opportunités qu'il faudra saisir, sous peine pour la France et l'Europe de se voir marginaliser.

En 2017, nous avons commencé à travailler à partir du Corridor économique sino-pakistanaï dit « CPEC », tronçon pakistanaï des « Routes de la Soie », qui relie la province chinoise du Xinjiang au Baloutchistan. Le Pakistan est en effet le pays où les investissements chinois sont les plus importants, de l'ordre de 50 à 60 milliards de dollars. Cela vous semble peut-être loin de l'Europe, mais du port de Gwadar au Pakistan, bâti par les Chinois, vous êtes quasiment en face de Djibouti, où l'empreinte de la Chine est de plus en plus flagrante : port, chemin de fer, zone franche, base militaire et autres nombreux projets financés par la Chine... Les réalisations sont impressionnantes comme j'ai eu l'occasion de le constater il y a quelques mois. Pour la Chine, Djibouti constitue une porte d'entrée vers l'Afrique de l'Est où les Chinois sont déjà très présents, et un point stratégique pour l'approvisionnement de l'Europe, à proximité du Canal de Suez. De là, il y a la Méditerranée, dont nous sommes riverains et acteurs. L'Empire du Milieu s'y installe. Les Chinois réalisent notamment des investissements importants dans des ports de Méditerranée, sur les deux rives. Selon le cas, ils investissent dans les infrastructures portuaires ou dans leur gestion, ainsi que dans la logistique. Il faut garder en mémoire que, pour les Chinois, tout est lié et a vocation à l'être dans la

« stratégie BRI » : c'est l'une des forces de ce projet. Une de nos faiblesses est que nous ne connaissons pas assez la philosophie chinoise...

M. Jean Bizet, président. – Ils se donnent le temps...

M. Pascal Allizard, rapporteur. – En effet, la notion de temps est pour eux différente et cruciale !

Ainsi, la BRI nous a été présentée tour à tour par des officiels chinois comme un simple « label économique », sorte de marque apposée sur des projets économiques, ou comme la proposition d'un nouvel ordre mondial, alternative au modèle américano-centré. C'est en jouant de l'ambiguïté entre la proposition économique, qui n'est d'ailleurs pas sans risques, et celle plus politique d'offre alternative au modèle occidental, que les Chinois avancent.

Alors s'agit-il d'une formidable aventure aux objectifs ambitieux ou d'une diplomatie de la fanfare ? C'est un modèle de développement annoncé à grands coups de trompette, avec des moyens financiers considérables. À l'évidence, la BRI est d'abord une formidable aventure pour tous les pays. Nous constatons dans le rapport que ce projet extrêmement ambitieux, annoncé à grand renforts de communication planétaire, rencontre les attentes de nombreux territoires en recherche de développement qui, pour des raisons économiques ou politiques, peinent à trouver les financements qui leur permettraient de poser les bases d'une croissance durable. Ces besoins apparaissent tant dans des zones en développement en Afrique, en Asie centrale que dans des pays plus avancés, notamment en Europe centrale, qui n'ont bénéficié que récemment des crédits européens et doivent rattraper rapidement un déficit d'infrastructures.

Aujourd'hui, les autorités chinoises sont capables d'actionner à la fois le secteur public et le secteur privé et elles disposent d'une puissance financière permettant d'investir des milliards sur tout projet présentant un intérêt. De plus, pour eux, le temps ne compte pas. Ce sont là les données majeures de l'équation qui expliquent en partie la force de frappe de l'offre chinoise à laquelle, en Europe comme ailleurs, il semble difficile de résister.

En outre, comme il a été dit, autour de la BRI, on peut déceler l'opposition entre le modèle de développement occidental avec son lot de contraintes, ses normes, ses critères d'éligibilité, sa surveillance de l'État de droit et des droits de l'Homme, et celui proposé par les Chinois, d'apparence plus souple, visant seulement le développement des ports, des lignes de chemin de fer, des réseaux et autres infrastructures.

En dehors des grands principes énoncés par la doxa officielle, la politique des « Nouvelles Routes de la Soie » nous a semblé avoir trois objectifs. Tout d'abord, et c'est fondamental, assurer la stabilité de la République populaire de Chine et la légitimité de son parti dirigeant. Cela passe par le développement interne, l'aménagement et le rééquilibrage du territoire chinois, la maîtrise des tentations séparatistes du Xinjiang et la création de nouveaux débouchés économiques pour l'économie chinoise en surcapacité. Le deuxième objectif est de sécuriser les

frontières et les approvisionnements, en offrant une alternative au détroit de Malacca, par lequel passe l'essentiel du pétrole nécessaire à l'économie chinoise, ce qui illustre l'importance du corridor sino pakistanais et du port de Gwadar. Enfin, le dernier objectif est de proposer une alternative à l'ordre mondial, hérité de Bretton Woods, avec en particulier la création, début 2018, d'un marché domestique pour la négociation des contrats à terme sur le pétrole brut libellés en yuan et convertibles en or, aux bourses de Shanghai et de Hong-Kong.

Ce projet ne peut pas aller sans conséquences géopolitiques à long terme et certains craignent qu'il ne renforce l'influence de Pékin d'une manière tout à fait considérable, jusqu'en Europe.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Le projet inquiète par sa méthode - une bienveillance dominatrice - et ses conséquences. Nous avons naturellement rappelé dans le rapport que la Chine s'impliquait fortement dans les grandes enceintes internationales comme l'OMC et dans les organisations de coopération régionale, telles que l'Organisation de coopération de Shanghai. Mais si elle s'inscrit par pragmatisme dans les instances multilatérales mondiales, son mode d'action privilégié semble être les relations bilatérales, que nous avons qualifiées de « bilatéralisme de masse », et dans lesquelles la Chine apparaît comme le partenaire bienveillant qui fournit aide et coopération, mais qui est surtout l'acteur principal en position de force, libéré des négociations et des concessions qu'impose le multilatéralisme.

Dans le même temps, la Chine développe ses initiatives, comme le Forum international des « Nouvelles Routes de la Soie », dont la deuxième édition vient de se clore à Pékin, il y a deux mois, instance qui lui permet de réunir de nombreux pays sous le regard du reste du monde. C'est une façon de créer de nouveaux rendez-vous internationaux entièrement à sa main et selon son calendrier, ses normes, ses prescriptions.

Les « Nouvelles Routes de la Soie » passent aussi par la conquête spatiale. Pour la Chine, non seulement la conquête spatiale est l'apanage de toute grande puissance, mais la conquête du monde passe aussi par la conquête de l'espace. Celle-ci est justifiée par les pouvoirs chinois par la nécessité d'apporter un appui spatial au développement économique réalisé dans le cadre des « Nouvelles Routes de la Soie » grâce au déploiement accéléré d'une couverture satellitaire mondiale entièrement chinoise. La Chine a l'intention d'inciter les pays adhérant aux « Nouvelles Routes de la soie » à recourir à ses services pour lancer leurs satellites. Il s'ensuit que l'Union européenne devra impérativement repenser ses ambitions et sa méthode pour garder une place de premier plan face au duopole sino-américain qui se dessine dans ce domaine. Quant à la France, leader de l'aéronautique, elle devrait trouver un rôle essentiel dans la nouvelle stratégie spatiale européenne qu'il faudra dès aujourd'hui mettre en place. Lorsque l'on regarde le poids respectif des États dans le secteur spatial, on constate que les États-Unis occupent le premier cercle, suivis de près par la Chine, puis par la Russie et le Japon, et enfin par l'Union européenne et la France, et l'Inde. Nous avons donc reculé.

La Chine prend aussi pied en Europe centrale et balkanique et ...en Italie. Une grande partie de nos inquiétudes concernent la situation en Europe. Si une relative prudence reste de mise à l'Ouest, la présence chinoise s'est affirmée sans mal dans l'économie des pays d'Europe centrale et orientale qui ont récemment retrouvé leur souveraineté. Ainsi de nombreux projets sont en cours et les forums économiques « Chine - Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) » sont réguliers. Sur le plan politique, la Chine a même instauré un dialogue de haut niveau au format « 16+1 » qui comprend l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovénie, la Croatie, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, l'Albanie et la Macédoine. Nous avons relevé avec inquiétude l'institutionnalisation de ce format et la diversification de ses objectifs. En outre, le projet est en perpétuelle expansion, comme le montre l'intégration *de facto* dans cette mouvance d'un nouveau partenaire, l'Italie, pourtant membre fondateur de l'Union européenne et membre du G7. Cependant l'Italie n'a pas encore franchi le pas qui consiste à devenir membre du groupe « 16+1 ».

La Chine a su parfaitement saisir le déséquilibre des infrastructures entre les pays de l'Ouest et ceux de l'Est de l'Europe. Comme nous l'avons découvert en cours de préparation du rapport, ces derniers ont surtout reçu de la Chine « des promesses d'infrastructures assorties de prêts à rembourser avec intérêt » au point que, pour la Chine, le bénéfice politique semble à ce jour supérieur aux réalisations économiques, et sans doute est-ce là l'essentiel.

Par ailleurs, la Chine a constitué un véritable réseau d'organisations influentes à Bruxelles qui agissent comme autant de leviers venant soutenir l'effort diplomatique de sa stratégie de « *soft power* ». Dès lors, on ne peut que constater, sur ce plan, l'échec de l'Union européenne qui voit les anciens « PECO » tentés de s'en remettre aux États-Unis et à l'OTAN pour leur sécurité et à la Chine pour leur prospérité économique !

L'autre danger pour l'Union européenne est la convergence sino-russe. En rupture de ban avec l'Europe, la Russie bascule sur son versant asiatique, en particulier en soignant sa relation avec la Chine, les deux pays étant d'importants partenaires commerciaux et affichant leur volonté de renforcer leur coopération dans de nombreux secteurs. Au Forum international des « Nouvelles routes de la soie », dont la deuxième édition se déroulait à Pékin, en avril dernier, la Russie occupait une place de choix. De même, au récent Forum économique de Saint-Petersbourg, les présidents Vladimir Poutine et Xi Jinping ont affiché fièrement leur entente. Le message adressé aux Américains comme aux Européens est, nous semble-t-il, clair. Cette convergence sino-russe - deux États aux ambitions non dissimulées dans l'Arctique et en Méditerranée - doit inviter les Européens à une plus grande vigilance et à une plus grande coopération dans ces zones.

Au moment de notre déplacement en Chine, celle-ci, dans son rapport avec la Russie, était beaucoup plus en retrait qu'elle ne l'est actuellement.

En résumé, en Europe, la stratégie chinoise est globale puisqu'elle s'affirme notamment au sud par la Méditerranée, à l'est et au centre du continent,

ainsi qu'au nord. Elle s'exerce aussi de manière inquiétante en outre-mer, tant de manière ouverte - nombreux investissements dans l'économie locale, échanges commerciaux - que de façon plus discrète, en particulier par la pression sur la ressource halieutique liée au développement de la pêche lointaine chinoise, parfois au mépris des règles internationales.

Enfin, la Chine montre un intérêt certain pour les fonds marins et leurs importantes réserves de minerais. Si la France est particulièrement concernée par ces dangers, c'est bien l'avenir de la présence européenne dans ces régions lointaines qui se joue.

Le 21^e sommet Union européenne-Chine a constitué une réaction tardive. Pourtant, compte tenu des besoins et de la taille du marché chinois, la BRI offre des opportunités et l'Union européenne devrait potentiellement profiter de cette augmentation des échanges dans les décennies qui viennent, à condition que cela fonctionne dans les deux sens, ce qui n'est pas totalement assuré aujourd'hui. Ainsi, les investissements chinois sont en hausse en Europe tandis que les investissements européens se sont réduits en Chine. Il y a donc des rééquilibrages à exiger.

Le dernier sommet Union européenne - Chine s'est d'ailleurs tenu le 9 avril dernier dans un climat de relative méfiance, l'Union attendant des actes de la part des Chinois. Peu avant le sommet, le Parlement européen votait une résolution sur la menace chinoise en matière de sécurité dans les domaines technologiques et la Commission présentait une communication destinée à mieux tenir tête à la deuxième économie mondiale, désormais perçue comme une concurrente directe. L'Union est d'ailleurs en train de se doter d'un mécanisme de surveillance des investissements étrangers et le *Bundesverband der deutschen Industrie* a publié un rapport remarqué appelant à faire preuve collectivement de plus d'« assertivité » (*assertiveness*) face au géant chinois, ce qui signifie que l'Europe doit s'affirmer. L'Allemagne est encore sous le choc du rachat par la Chine de Krauss - Maffei, fabricant emblématique de machines-outils, et de Kuka, le fleuron allemand des robots industriels. Désormais les Européens brandissent, mais tardivement, le concept de réciprocité.

Cependant, puisque les routes maritimes, terrestres, ferroviaires vers la Chine existent désormais, il faut favoriser l'export de produits européens dans ces conteneurs qui, sinon, repartent vides pour l'Asie. Nous avons ainsi recommandé de soutenir l'action de l'Union européenne en vue d'obtenir un accord global sur les investissements, la réciprocité de l'ouverture du marché chinois, et un accord sur les indications géographiques, si importantes pour l'économie de nos territoires.

De plus, les membres de l'Union doivent veiller à défendre leurs intérêts communs à l'occasion de chaque rencontre avec la Chine, quel qu'en soit le format.

Il conviendra donc de suivre le respect des termes de la déclaration conjointe adoptée lors du 21^e sommet entre l'Union européenne et la Chine, et dont le président du Conseil européen Donald Tusk reconnaissait lui-même que les négociations avaient été « difficiles ». Dans cette déclaration, l'Union européenne a obtenu de rappeler que le commerce doit être fondé sur les règles de l'OMC, que la

question des subventions étatiques aux entreprises se pose, que la concurrence doit être loyale. Tous ces rappels sont révélateurs du déséquilibre existant.

Par ailleurs, si les investissements étrangers sont bienvenus, les États ne doivent pas totalement « se dessaisir » de leurs infrastructures stratégiques. Une fois celles-ci cédées, tout retour en arrière sera difficile. Enfin l'affaire Huawei n'est pas terminée.

S'agissant des financements chinois, aux conditions souvent draconiennes, ils peuvent aboutir à fragiliser les États bénéficiaires, ce que nous avons appelé « le piège de l'endettement ». « La Chine ne se soucie pas qu'un pays soit capable de rembourser ses emprunts », disait récemment le commissaire à la politique régionale et à l'intégration. Quelques États africains sont en train d'en faire les frais. Ainsi, en avril 2019, le président djiboutien a sollicité auprès de son homologue chinois un traitement de faveur afin de rendre sa dette plus soutenable, mais les contreparties en seraient le renforcement de l'emprise économique et militaire chinoise.

Qu'en sera-t-il demain pour ceux des États membres de l'Union les plus liés à la Chine ? Dès lors, les États membres ne devraient pas se mettre en position de devoir consentir des abandons de souveraineté ou de faire l'objet de pressions en raison d'une dette trop lourde.

Tous ces sujets doivent figurer au premier rang des préoccupations des nouvelles autorités européennes, faute de quoi, le temps jouant contre l'Europe, il deviendra de plus en plus difficile de traiter ces dossiers, de trouver des positions communes et, au final, de défendre nos intérêts face à une puissance qui, elle, connaît parfaitement ses objectifs stratégiques et parle d'une seule voix.

J'ai pris part, en tant que membre de la commission des affaires étrangères, à une réunion à l'ONU. Dans le cadre de la réforme administrative voulue par le président António Guterres, la Chine, usant de son *soft power*, souhaite pouvoir disposer de bureaux jusqu'alors détenus par des puissances européennes. Elle a déjà réussi à faire accepter à l'ONU des concepts qu'elle a développés dans le projet BRI.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Depuis la remise de notre rapport, et au-delà des intentions réelles ou supposées de la Chine à travers ce projet BRI, la grande inconnue pour les années à venir demeure la capacité des Chinois à soutenir dans la durée, et en même temps, un tel effort industriel, commercial, militaire, financier et politique, tout en continuant à susciter l'adhésion à leurs projets.

Au regard des performances économiques en baisse, des critiques sur la qualité des travaux d'infrastructures, du prix du béton, du manque de transparence, du recours massif à de la main d'œuvre chinoise expatriée au détriment des travailleurs locaux, les inquiétudes grandissent.

Ce n'est donc pas un hasard si le deuxième Forum des « routes de la soie » s'est ouvert à Pékin, en avril dernier, dans un contexte un peu plus marqué par

la défiance vis-à-vis des projets chinois, et plus globalement par des tensions sino-américaines renforcées en mer de Chine ou en matière commerciale.

Le président Xi Jinping s'est voulu rassurant. En plus des 60 milliards engagés dans des projets, il a annoncé une nouvelle feuille de route, ainsi que des chantiers plus respectueux des questions sociales et environnementales, plus d'ouverture dans les appels d'offres et davantage d'efforts pour lutter contre la corruption.

Pour les prochaines années, toute la question sera donc de savoir s'il s'agit d'un tournant, appuyé sur une volonté réelle de changement, ou d'une opération de communication destinée à éteindre les critiques en usant habilement des concepts chers aux Occidentaux tels que la transparence ou le verdissement des politiques.

Par ailleurs, en devenant un acteur global, la Chine sera confrontée aux contraintes qui vont avec, notamment les problématiques sécuritaires, l'instabilité politique de zones qu'elle connaît mal et la difficulté de préserver ses intérêts sans apparaître comme une puissance « occupante » ou « prédatrice » et « colonialiste ».

Une chose est sûre : sans vision et sans solidarité communes en Europe, l'émergence de la Chine risque de constituer un coin supplémentaire venant disloquer une Union européenne déjà mal en point, et non une opportunité. Or, nous avons besoin de la Chine comme partenaire, parce qu'elle est incontournable. Voilà notre dilemme.

Pour terminer, je veux ajouter quelques compléments en appui de ces propos.

Le groupe aéronaval *Charles De Gaulle* a récemment mené une mission dans l'océan Indien jusqu'à Singapour pour y affirmer notre souveraineté.

S'agissant de la ressource halieutique, la France doit assurer la surveillance de sa zone économique exclusive pour y exercer sa souveraineté.

Souvenez-vous de ce qu'il s'est passé récemment entre les côtes chinoises et taïwanaises : un bâtiment de notre marine nationale a été empêché de traverser. Ces eaux sont internationales, sauf pour les Chinois, qui les considèrent comme partie intégrante de leurs eaux territoriales. Si la France et d'autres pays y envoient régulièrement des bâtiments, c'est bien pour signifier le caractère international de ces eaux.

À Changchun, ville chinoise située à 300 kilomètres de la Corée du Nord et de la Russie, nous avons visité une université accueillant des jeunes entre huit ans et vingt-et-un ans, tous francophones. Les plus brillants d'entre eux sont appelés à devenir diplomates en France, tandis que les autres constitueront les cadres chinois de l'Afrique francophone.

En Méditerranée, on dénombre désormais plus de bâtiments militaires chinois que de bâtiments battant pavillon d'autres pays, notamment européens.

Je ne reviendrai pas sur le format « 16 + 1 », mais il faut savoir que l'Union européenne n'y dispose que d'un strapontin, avec un rôle uniquement consultatif. L'Europe face à ce projet de BRI n'existe pas. C'est la raison pour laquelle nous avons parlé de bilatéralisme de masse. Espérons que les nouveaux responsables européens en prendront la mesure et qu'une action sera menée.

J'étais rapporteur pour avis de la proposition de loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles. À ce jour, les opérateurs occidentaux ont, sur le plan de la technologie, entre dix-huit et vingt-quatre mois de retard. À tel point qu'on se dit que, quitte à être espionnés, mieux vaut l'être par les Américains que par les Chinois. L'objectif de ce régime d'autorisation prévue dans cette proposition de loi - les Allemands travaillent plutôt sur les normes tandis que les Britanniques ont créé un laboratoire en co-développement avec Huawei, estimant qu'en étant partie prenante du dispositif, ils pourront en contrôler l'évolution -, c'est de faire patiner la courroie pendant suffisamment de temps de façon à nous permettre de rattraper notre retard.

Dernier point, la problématique yuan-dollar. Par construction, le dollar reste la monnaie de référence mondiale, mais il n'est pas sûr qu'il en aille ainsi éternellement. L'opération menée sur le contrat à terme sur le brut était aussi liée à la situation au Venezuela. Certes, elle n'a pas connu un grand succès, mais les Chinois ont ainsi pu mettre un pied dans la porte.

La loi de Gresham dit que la mauvaise monnaie chasse la bonne, et il y aura de la spéculation sur le yuan contre le dollar. La Chine, en même temps, détient tant de dette américaine qu'elle n'a pas intérêt à ce que le cours du dollar s'effondre trop vite. En tous cas, c'est elle qui a la clef du système.

Le plus important est d'arriver à regarder ces différents sujets en chaussant les lunettes des Chinois.

M. Jean Bizet, président. – Je salue un rapport très instructif, et très important. L'équilibre entre le yuan et le dollar est très subtil : les deux pays se tiennent, si j'ose dire, par la monnaie. Et le temps joue en défaveur de l'Union européenne.

Dans les Balkans, beaucoup de pays ont conclu un contrat d'association avec l'Union. Ils doivent comprendre qu'ils ne peuvent pas choisir à la carte, en faisant passer leur intérêt immédiat avant les valeurs de l'Union européenne. D'ailleurs, les règles en matière de marchés publics ne sont pas là pour les gêner mais pour leur éviter de faire des erreurs. À Belgrade, la Banque européenne d'investissement avait clairement exposé les dangers des offres chinoises, même si les projets à exécution rapide qu'elles comportent peuvent être attirants au premier abord.

Je me réjouis que l'Union européenne soit sortie de sa naïveté. En dix-huit mois, elle a pris un règlement sur les investissements directs étrangers pour protéger ses filières stratégiques. Nous avons accueilli la Chine à l'OMC parce qu'il

fallait le faire, et, dans les premières années, elle s'est très bien comportée. Ensuite, elle a parasité le système de l'intérieur, au point de casser le multilatéralisme - sur ce point, les États-Unis ont raison, même s'ils doivent aussi comprendre que nous avons besoin d'un organe de règlement des différends. L'Union européenne doit être un acteur, pas uniquement un spectateur. D'où l'intérêt de la position du Sénat sur Huawei : nous devons gagner du temps pour surmonter le différentiel de compétitivité.

Ce ne sera pas notre dernier débat sur ce sujet...

M. Jean-Yves Leconte. – Merci pour cet exposé concret. Il ne faut pas en conclure que nous devons construire l'Union européenne contre la Chine. La priorité pour ce pays, et depuis la Longue Marche, est le développement intérieur, pour sevrer sa dépendance envers le détroit de Malacca. Il y a un vrai décalage entre sa capacité de décision stratégique et les lenteurs de l'Union européenne. Mais depuis 50 ans, la Chine a tout fait pour favoriser l'existence de l'Union européenne, à l'inverse des États-Unis.

Les « routes de la soie » constituent une tentative d'organiser un ordre international différent de celui issu de la Seconde Guerre Mondiale, qui ne convient plus au comportement des États-Unis - comme y appelle aussi l'Iran. À l'Union européenne d'affirmer sa souveraineté pour défendre un ordre international auquel elle est attachée. Si les Chinois sont les seuls à proposer une alternative, ils gagneront.

Le développement économique de la Chine est l'une des raisons qui poussent l'Union européenne à faire évoluer sa politique de la concurrence : les gros marchés se passent ailleurs, désormais.

M. Jean Bizet, président. – Nous devons malheureusement suspendre notre réunion. Je vous propose de reprendre ce débat ultérieurement.

Il en est ainsi décidé.

Transports

Concurrence dans le domaine du transport aérien

Communication de MM. Jean Bizet et Claude Kern

M. Jean Bizet, président. – Je vous propose de revenir sur la concurrence dans le transport aérien. Notre commission dénonce régulièrement le dumping social dans le transport aérien. Notre collègue Éric Bocquet avait rédigé dès 2014 un rapport au titre éloquent : *Le droit en soute*. Et en 2015, avec MM. Claude Kern et Simon Sutour notamment, nous avons publié un rapport appelant à une indispensable transparence sur la concurrence dans le transport aérien. En mars dernier, nos collègues M. Didier Marie et Mme Fabienne Keller ont à leur tour soumis à notre commission un rapport sur les normes sociales européennes applicables au secteur des transports. En ce qui concerne le transport aérien, ce rapport déplorait encore qu’aucune avancée tangible n’ait été enregistrée, singulièrement pour les travailleurs mobiles, donc le personnel navigant.

En octobre 2018, les ministres des transports d’Allemagne, de Belgique, du Danemark, de France, du Luxembourg et des Pays-Bas ont signé un appel à mettre en place d’un agenda social dans l’aviation, destiné à garantir des conditions de travail équitables pour le secteur, et à y faire appliquer, de façon cohérente, les droits sociaux existants. L’objectif est d’encourager l’application, au niveau international, des principes de concurrence loyale ainsi que des conventions fondamentales de l’Organisation internationale du travail (OIT). Pourtant, il reste fort à faire pour éviter les dérives observées en matière de droit social, mais nous avons au moins un motif de satisfaction : l’adoption récente d’un règlement européen qui devrait rendre plus effective et loyale la concurrence entre les compagnies européennes et celles de pays tiers. Nous ne l’attendions presque plus !

Je laisse M. Claude Kern vous présenter ce texte, adopté en avril. M. Simon Sutour, qui travaille sur ce sujet avec nous, ne peut malheureusement pas être parmi nous aujourd’hui, mais nous l’associons évidemment à cette présentation, qui arrive à point nommé, puisque nous avons appris hier que le secteur allait être de nouveau taxé, au profit de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). C’est déplorables : à force de surcharger le pavillon national, les avions ne pourront plus décoller !

M. Claude Kern, rapporteur. – Publié le 10 mai 2019 au *Journal officiel de l’Union européenne*, le règlement du 17 avril 2019 censé améliorer la protection des opérateurs européens de transport aérien adapte, sans le bouleverser, un dispositif mis en place il y a quinze ans. La portée limitée de la proposition publiée le 8 juin 2017 explique le fait que notre commission des affaires européennes ne s’en soit pas saisie à l’époque, alors qu’elle avait publié un rapport autrement plus substantiel sur ce sujet, en novembre 2015.

Le nouveau dispositif apporte un progrès limité, mais réel.

Sur le fond, l'avancée permise par la nouvelle mouture est doublement contenue, puisqu'elle reste circonscrite à la concurrence extérieure et parce qu'elle n'aborde aucun des moyens déloyaux, pourtant connus. Tout comme le règlement de 2004, celui de 2019 se contente de viser la concurrence déloyale trouvant son origine hors de l'Union européenne. Les menées de Ryanair, par exemple, restent hors de portée de ce texte, pour demeurer confortablement dans le droit commun du marché intérieur, alors que la mobilité des équipages crée une situation spécifique, avec des opportunités de concurrence déloyale qui ne se trouvent pas ailleurs, du moins pour le moment.

Le rapport d'information publié par notre commission en novembre 2015, intitulé *Concurrence dans les transports aériens : l'indispensable transparence* avait clairement identifié certaines dérives, comme les abus en matière d'activité prétendument indépendante caractérisant de véritables salariés, la domiciliation fantaisiste d'équipages aériens ou l'obtention de subventions versées par des collectivités territoriales en l'échange de services à la réalité incertaine. Le règlement d'avril 2019 ne vise pas ces dérives. Néanmoins, l'amélioration rédactionnelle opérée a des vertus incontestables, car elle clarifie les concepts et accélère les procédures.

Le progrès conceptuel porte sur l'identification des entités dont les menées déloyales sont visées par le nouveau dispositif. Ainsi, au lieu d'incriminer l'action de « pays non membres », à l'instar du texte de 2004, la rédaction adoptée en 2019 mentionne les entités placées « sous la juridiction d'un pays tiers, contrôlées ou non par les pouvoirs publics d'un pays tiers ». Le texte vise donc aussi des pratiques autres que les aides d'État *stricto sensu*. À la fois plus précise et plus large, cette approche par compagnie aérienne est celle du rapport sénatorial de 2015.

En outre, une réelle accélération de procédure accompagne l'adjonction de nouvelles mesures de réparation.

En 2019 comme en 2004, la mise en évidence de pratiques faussant la concurrence au détriment d'opérateurs européens doit déboucher sur des mesures de réparation. Celles-ci peuvent prendre la forme de pénalités financières analogues à la réparation d'un préjudice en droit civil français : les compagnies européennes victimes de manœuvres déloyales bénéficient ainsi d'une indemnisation. La Commission européenne est désormais habilitée également à imposer des mesures opérationnelles tendant à mettre fin aux errements constatés. Il pourra s'agir de suspendre certains droits du transporteur aérien, à l'exception des droits de trafic. L'ajout explicite des restrictions opérationnelles conforte la dimension protectrice de l'ensemble.

La principale simplification opérée en 2019 tient à la nature juridique de l'acte imposant des mesures de réparation. Il s'agira désormais d'actes délégués, dont l'adoption est plus rapide que celle d'actes de droit commun. Qui plus est, la Commission pourra imposer des mesures de réparation motivées par la simple crainte d'un préjudice. La réalisation concrète de celui-ci conditionnera l'entrée en vigueur de ces mesures, mais avec un délai de réaction spectaculairement réduit.

Enfin, le règlement de 2019 a supprimé certaines dispositions tendant à encadrer ou à écarter parfois l'adoption des mesures de réparation malgré un préjudice avéré.

L'amélioration opérée n'est donc pas négligeable pour le ciel européen. Mais ses mérites vont au-delà des frontières.

M. Jean Bizet, président. – En effet, deux nouveautés juridiques majeures apportées par le nouveau règlement viennent conforter la défense commerciale de l'Union européenne au sens de l'OMC. Celle-ci a la réputation justifiée de combattre le protectionnisme, au profit de conditions loyales de concurrence internationale. À ce titre, elle autorise la protection commerciale, sous des conditions exigeantes, mais non dirimantes. La défense d'une économie nationale fait l'objet d'un texte spécifique - couramment dénommé « accord antidumping » - conclu dans le cadre de l'OMC. Sans entrer dans les détails, je souligne que l'adoption de mesures de protection commerciale est subordonnée à la réunion de trois conditions : l'existence démontrée d'un dumping ; un préjudice constaté ; un lien de cause à effet reliant la pratique incriminée au préjudice constaté. Pareilles circonstances autorisent à imposer des droits de douane, voire, dans certains cas, à interdire les importations, au maximum pendant cinq ans afin de sauvegarder une production nationale menacée par une « poussée » d'importations déloyales.

Le but est toujours de rétablir une concurrence ouverte, loyale et exempte de distorsions. Il me paraît utile de souligner que le corpus juridique de l'OMC comporte la notion de subvention spécifique. Ce qualificatif s'applique lorsque la distorsion bénéficie à une entreprise ou à une branche de production. Une concurrence déloyale dans le domaine du transport aérien peut incontestablement relever de ce concept, qu'il s'agisse de subvention intérieure ou à l'exportation.

Ce bref rappel étant fait, j'en viens au règlement de 2019 et à son évolution par rapport au texte de 2004.

Le règlement de 2004 ne reprenait qu'une partie des mesures autorisées par l'accord anti-dumping. Ainsi, il limitait strictement la protection commerciale à l'imposition de droits de douane censés compenser le préjudice infligé à l'entreprise plaignante par un opérateur de pays tiers. M. Claude Kern a mentionné l'intérêt pour les transporteurs européens du champ supplémentaire ouvert par les « restrictions opérationnelles » que la Commission européenne pourra désormais imposer. Je souhaite simplement ajouter que cette protection accrue de l'Union revient à une application directe de dispositions déjà inscrites dans l'accord antidumping. Ignorées en 2004, elles sont reprises en 2014, améliorant ainsi le parallélisme entre le droit de l'OMC et celui de l'Union. L'Union européenne tarde souvent à apporter des solutions mais, quand elle le fait, elles sont pertinentes !

Le règlement de 2019 ne se limite pas pour autant à une simple transposition de l'accord antidumping de l'OMC. M. Claude Kern vient en effet d'observer à juste titre que le nouveau règlement visait toutes les personnes morales économiques placées « sous la juridiction d'un pays tiers, contrôlées ou non par les pouvoirs publics d'un pays tiers ».

Cette évolution ne contribue évidemment pas à l'alignement du droit de l'Union sur celui de l'OMC. En revanche, elle est parfaitement cohérente avec les conséquences qu'un Brexit dur pourrait avoir pour l'aviation civile. L'Union européenne est bien inspirée.... La prochaine échéance est fixée au 31 octobre prochain. Du jour au lendemain, Iberia pourrait devenir une entité contrôlée de l'extérieur de l'Union, par le conglomérat britannique International Airlines Group, maison-mère de British Airways. La situation serait identique pour la compagnie *low cost* hispano-britannique Vueling. À en juger par le feuillet triennal des négociations sur le Brexit, l'amélioration de la sécurité juridique n'aura rien d'anodin.

En conclusion, l'apport du nouveau règlement est substantiel dans les conditions présentes. Loin d'être une simple réécriture quasiment à l'identique d'un dispositif existant, l'évolution rédactionnelle opère une sorte de mise au point en optique : tout devient plus net. L'anticipation de circonstances à venir nous semble particulièrement bien venue. Le règlement du 17 avril 2019 est insuffisant pour véritablement organiser un marché intérieur du transport aérien, mais telle n'est pas son ambition. En revanche, le nouveau dispositif marque une meilleure insertion de l'Union européenne dans une mondialisation ordonnée, malgré une conjoncture quelque peu chaotique pour l'unité du Vieux Continent.

Cela arrive dans une conjoncture particulière. La guerre entre Airbus et Boeing évolue comme vous savez, Boeing ayant nombre d'avions cloués au sol. Airbus a le vent en poupe... Et, à l'OMC, cette question aérienne n'était pas intégrée.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je souhaite revenir sur la création de la taxe que vous avez évoquée en introduction. C'est un fait grave, dont les conséquences seront considérables pour notre transport aérien. Air France a connu des difficultés, dont elle n'a réussi à sortir qu'à force de détermination. Vous nous avez parlé de concurrence. Or, cette taxe créera une distorsion considérable en défaveur de nos entreprises. Ne serait-il pas opportun pour notre commission de publier un communiqué exprimant nos réserves ? Nous sommes tous sensibles à l'environnement, mais le Parlement doit prendre ses responsabilités : nous devons défendre notre industrie aérienne, gravement menacée. Il y a d'autres moyens de combattre le réchauffement climatique !

M. Jean-François Rapin. – De toute façon, si notre compagnie veut maintenir le prix de ses billets, elle devra baisser le niveau de service.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Elle l'a déjà fait !

M. Jean-François Rapin. – Comme je l'ai entendu dire récemment à la Chambre de commerce et d'industrie des Hauts-de-France, dans les zones frontalières, nos concitoyens iront prendre l'avion chez nos voisins : à Bruxelles et à Charleroi par exemple.

M. Pascal Allizard. – Il y avait en Normandie un projet de British Airways consistant à mettre en place des avions-taxis vers Jersey, d'où les passagers seraient raccordés à son réseau, offrant un bien meilleur prix que notre compagnie

nationale. La pression des acteurs nationaux l'a empêché de se réaliser, mais ce type de concurrence reviendra.

M. Benoît Huré. – Au risque de faire entendre une voix discordante, je pense qu'il ne faut pas se précipiter. On ne peut pas dénoncer en permanence le réchauffement climatique, et refuser toute mesure financière précise. Je connais et comprends le dogme anti-impôts, surtout après des années de fiscalité irresponsable, mais il a ses limites.

Je m'exprime d'autant plus librement que je suis l'un des signataires de la tribune défendant les lignes intérieures. Bien sûr, il faut protéger la compétitivité de notre transport aérien, mais on ne peut pas s'opposer systématiquement à des mesures liées au climat. Et ce ne serait pas la première fois que la France serait *leader* : elle l'a été pour la taxation des Gafam. Vous direz que je suis dissident au sein de mon groupe politique : soit !

M. Yannick Botrel. – Je rejoins les propos de mon collègue. Nous avons des discours incantatoires, mais chaque fois que nous devons agir, nous trouvons toujours une bonne raison pour ne rien faire ! C'est pourquoi je souhaite que la France initie la démarche, en espérant qu'elle sera imitée par l'Union européenne.

Vous avez aussi évoqué l'accélération qui a mené à l'adoption du nouveau règlement européen : cette accélération n'est-elle pas liée au Brexit et à la volonté de l'Europe de se préparer en vue de négociations futures ?

M. Jean Bizet, président. – Je crois que vous avez raison. Un Brexit dur est fort probable et son imminence a certainement incité les instances européennes à ne pas perdre de temps.

M. Claude Kern, rapporteur. – Je comprends la position de M. Huré sur la taxe aérienne : il faut donner l'exemple. Mais est-ce toujours à la France le faire ? Ce sujet devrait se traiter à l'échelle européenne. Les Français préfèrent déjà prendre l'avion à Karlsruhe ou à Baden-Airpark, plutôt qu'à l'aéroport de Strasbourg, car les taxes sont très inférieures en Allemagne, et donc le prix des billets également.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le projet de taxe ne suscite pas l'unanimité. Je partage la position de notre rapporteur. Une étude comparative entre Air France et British Airways serait instructive : il y a quelques années, les deux compagnies avaient un profil et des perspectives comparables. Le décalage entre elles est aujourd'hui criant ! Enfin, le Gouvernement nous répète à l'envi qu'il n'y aura pas de hausses d'impôts mais, dans les faits, il ne cesse de les augmenter ! Ce n'est pourtant pas la solution. Il y a d'autres manières de défendre l'environnement.

M. Pascal Allizard. – De nombreuses collectivités subventionnent les compagnies aériennes pour qu'elles les desservent. Leur contribution financière est importante. Attention au risque de perte de recettes.

M. Jean Bizet, président. – Le transport aérien suscite toujours des turbulences ! Notre commission avait déjà publié un rapport sur le sujet, dont les

conclusions étaient proches de celles de M. Le Roux à l'Assemblée nationale. L'enjeu environnemental est réel, mais il faut traiter cela à l'échelle européenne, sinon mondiale. Attention à ne pas multiplier les mesures franco-françaises qui nous handicapent dans un monde ouvert. Je rappelle que le différentiel de charges sociales entre la France et l'Allemagne s'établit à 500 millions d'euros, et à un milliard entre la France et les Pays-Bas. On risque de tuer Air France en multipliant les taxes. La taxe Chirac participait d'une bonne intention - la lutte contre le Sida - mais peu de compagnies l'appliquent : Air France et quelques compagnies africaines, tandis que le produit va essentiellement à une fondation américaine. Le produit est excédentaire et l'on pourrait envisager de redéployer l'excédent, mais la taxe est devenue une sorte de tabou.

M. Benoît Huré. – Je voudrais préciser ma pensée : au regard des coûts de production de nos compagnies aériennes, sur lesquels il faudrait peut-être se pencher, cette taxe représente peu. Nous pouvons agir sur d'autres leviers en France...

M. Jean Bizet, président. – Vous aurez l'occasion d'exposer votre position lors du débat d'orientation budgétaire cet après-midi, en séance publique.

M. Jean-Yves Leconte. – Il faut aussi mentionner les conventions fiscales qui ne sont jamais à l'avantage de la compagnie nationale, comme la convention franco-qatarie...

M. Jean Bizet, président. – Vous avez raison. En conclusion, je vous propose de faire un communiqué présentant les positions de chacun tout en réaffirmant les conclusions de nos rapporteurs : l'enjeu environnemental est réel, mais c'est au niveau européen qu'il convient d'agir.

Accueil d'une délégation

M. Jean Bizet, président. – Nous accueillons ce matin une délégation de fonctionnaires grecs, emmenée par Expertise France. (*Applaudissements*)

Au lendemain d'élection législatives ayant abouti à un changement de majorité dans votre pays, nous serons attentifs à la politique économique et sociale qui sera mise en œuvre : après les efforts considérables effectués, vous n'êtes pas encore au bout du chemin...

Questions diverses

M. Jean Bizet, président. – Le Gouvernement a adopté hier en Conseil des Ministres le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, présenté par la secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, Mme Brune Poirson. Ce texte, qui ambitionne de sortir de la société du « tout jetable », sera l'occasion de transposer différents textes européens. Il me semble donc que notre commission devrait solliciter l'autorisation de la Conférence des Présidents pour exercer à cette occasion sa mission de veille en matière de sur-transposition. Si notre commission devait faire des observations sur ce texte, je propose de confier cette tâche à notre collègue M. Pierre Médevielle, qui est à la fois membre de notre commission et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui se saisira au fond de ce projet de loi dont l'examen au Sénat est prévu dès la rentrée parlementaire de septembre.

Il en est ainsi décidé.

Jeudi 18 juillet 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Environnement

Lutte contre le gaspillage et économie circulaire

Rapport d'information et observations de M. Pierre Médevielle

M. Jean Bizet, président. – Mes chers collègues, le Gouvernement a déposé au Sénat il y a huit jours un projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, présenté par Mme Brune Poirson, secrétaire d'État, et par M. François de Rugy, alors ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

La conférence des présidents a décidé, hier soir, d'inscrire ce texte à l'ordre du jour du Sénat le mardi 24 septembre, jour de la rentrée parlementaire. Je précise que le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de ce projet de loi.

Comme je vous le disais lors de notre dernière réunion, ce texte ambitionne de sortir de la société du « tout jetable », ce dont on ne peut que se réjouir. Il s'inscrit dans le cadre de plusieurs directives et règlements européens dont il assure la transposition.

La conférence des présidents a autorisé notre commission à examiner ce projet de loi afin d'alerter le Sénat sur les éventuelles sur-transpositions qu'il proposerait, conformément au nouveau règlement du Sénat, validé par le Conseil constitutionnel. Notre commission exerce donc pour la sixième fois sa nouvelle mission de veille en ce domaine.

C'est notre collègue M. Pierre Médevielle, qui est à la fois membre de notre commission et de celle de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond, qui s'en est chargé.

Il a dû travailler en un temps record puisque le projet de loi a été déposé la semaine dernière. Il nous a semblé préférable de traiter ce sujet maintenant, plutôt que de réunir notre commission début septembre, ce qui aurait été nécessaire pour qu'elle se prononce avant la commission saisie au fond, laquelle se réunira mi-septembre. Je remercie donc tout particulièrement M. Pierre Médevielle et l'invite à nous présenter ses observations.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – La restitution du grand débat a montré les préoccupations des Français en matière de transition écologique et leur souhait de voir mises en place des politiques plus cohérentes, notamment en matière de gestion et de traitement des déchets pour en finir avec le gaspillage et passer d'une économie linéaire à une économie circulaire.

La commission du développement durable a effectué un déplacement très intéressant à Taïwan, pays très en avance sur les questions de recyclage et de traitement des déchets. On trouve 11 poubelles en bas de chaque immeuble, chacune d'une couleur différente. Des organisations d'obédience quasi religieuse emploient des handicapés et des retraités, qui découpent à même le sol des morceaux de papier ou démontent des transistors. Des personnalités du show-business local se mêlent parfois à eux pour montrer l'exemple... De telles conditions de travail seraient inimaginables en France, à moins de passer directement par la case prison.

En cette période de Tour de France, je voudrais saluer la créativité d'une société installée en région parisienne, La vie est Belt, qui recycle les pneus de vélo pour en faire des ceintures. Rassurez-vous, mes chers collègues, ils font toutes les tailles. (*Sourires.*)

Pour en revenir au texte, le « paquet économie circulaire » européen fixe des objectifs chiffrés de recyclage *a minima*, à horizons 2025 et 2030 : des objectifs globaux, déclinés par matières, avec un accent spécifique mis sur le plastique, et par secteurs. Il précise et renforce le cadre européen relatif aux déchets, en particulier en matière de collecte séparée des déchets municipaux et des biodéchets, et de responsabilité élargie des producteurs, dite REP.

Fondée sur le principe du « pollueur-payeur », la REP impose la mise en place de filières de traitement pour certains déchets - piles et accumulateurs, véhicules usagés, médicaments...et bientôt filtres de cigarette, lingettes préimbibées et emballages non ménagers.

Certaines des prescriptions européennes sont impératives, comme l'interdiction de mise sur le marché de produits à base de plastique oxodégradable, ou l'obligation de mettre en place des systèmes de reprise, de collecte et de valorisation des emballages et déchets d'emballage en vue de leur réemploi.

Nombre d'entre elles renvoient aux États membres le soin de prendre des « mesures appropriées », qu'elles encadrent, pour atteindre les objectifs qu'elles leur assignent, y compris en matière de contrôle de l'atteinte desdits objectifs.

Enfin, elles formulent des préconisations ou des suggestions de nature à faciliter l'atteinte de ces objectifs, par exemple en matière de disponibilité des pièces détachées ou d'information des consommateurs.

Le projet de loi s'inscrit dans ce cadre européen. Tout d'abord, il transpose des obligations européennes impératives en matière d'interdiction de mise sur le marché et de création de trois nouvelles filières de REP.

Ensuite, il prévoit des mesures d'application pour la mise en œuvre d'obligations européennes, notamment en matière de suivi et de contrôle des filières REP, d'atteinte des objectifs européens ou d'écocontribution. Il anticipe toutefois la date d'application d'une obligation européenne concernant le traitement des emballages de la restauration rapide et va au-delà des obligations européennes dans plusieurs cas, en particulier les garanties financières requises pour l'agrément des éco-organismes, ou en intégrant les coûts de nettoyage et certains coûts de

prévention des déchets dans le calcul de l'écocontribution. De même, le champ de l'obligation de reprise des produits usagés va au-delà de celui que prévoit la directive.

Enfin et surtout, le projet de loi comporte un ensemble de mesures qui ne sont pas imposées par le droit européen, mais qui s'inscrivent dans la logique d'atteinte des objectifs européens impératifs en matière d'économie circulaire, en mettant en œuvre certaines recommandations ou suggestions figurant dans les directives. Toutes ces mesures sont en outre issues de la Feuille de route pour une économie 100 % circulaire présentée par le Gouvernement début 2018. Le projet de loi introduit ainsi, pour réduire la production de déchets et lutter contre le gaspillage, une information des consommateurs sur les qualités environnementales des produits, leur réparabilité et la disponibilité des pièces détachées. Par ailleurs, il interdit la destruction de certains invendus non alimentaires et renforce les conditions d'établissement du diagnostic sur le caractère réutilisable des produits et déchets dans le secteur du BTP.

Pour favoriser le recyclage, il prévoit un taux minimum d'incorporation de matières recyclées dans certains produits. Taux et périmètre seront définis par voie réglementaire. Surtout, il prévoit la création, entre 2021 et 2022, de cinq nouvelles filières de REP purement nationales - produits et matériaux de construction, huiles lubrifiantes ou industrielles, produits chimiques dangereux pour l'environnement et la santé, jouets, articles de sports et de loisir, de bricolage et de jardinage - et élargit le périmètre de plusieurs filières existantes.

Toujours pour favoriser le recyclage, il introduit la faculté de mettre en place des systèmes de consigne, notamment pour les bouteilles en plastique.

Enfin, il harmonise les couleurs des contenants destinés à recueillir les différentes catégories de déchets ménagers.

Faciliter l'atteinte des objectifs européens et nationaux en matière d'économie circulaire et de protection de l'environnement sert de justification générale à ces sur-transpositions. Celles-ci sont toutefois susceptibles d'emporter des conséquences non négligeables pour les opérateurs économiques - producteurs, distributeurs et recycleurs -, pour les collectivités territoriales et pour les consommateurs : accroissement des coûts de production et de distribution des produits, ainsi que des coûts de collecte des ordures ménagères, modification des filières de production ou de traitement, augmentation du prix des produits et, potentiellement, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Comme l'a déjà souligné la commission des affaires européennes dans le cadre de sa mission d'alerte sur les sur-transpositions, il est impératif que l'ensemble de ces conséquences, pour nos entreprises, pour nos collectivités et pour nos concitoyens, soient évaluées au regard des objectifs européens et nationaux poursuivis. L'étude d'impact n'est guère documentée sur ce point, alors que certaines de ces sur-transpositions sont de nature à pénaliser les filières françaises en introduisant des distorsions de compétitivité par rapport à leurs concurrentes européennes ou à impacter le niveau de vie de nos concitoyens.

Il reviendra au Gouvernement d'indiquer la portée exacte des obligations qu'il propose d'introduire, de chiffrer précisément leur impact et d'indiquer les mesures d'accompagnement à mettre en place.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ne manquera pas de l'interroger sur les sur-transpositions ainsi identifiées ou potentielles. Le renvoi à des dispositions réglementaires, et surtout à des ordonnances, ouvre en effet la voie à des mesures dont les thèmes sont annoncés dans l'exposé des motifs mais dont la portée n'est pas mesurable en l'état.

Le bien-fondé des objectifs n'est pas contestable. Tout est dans la mise en œuvre. C'est bien sous cet angle que je vous propose d'attirer l'attention sur les sur-transpositions identifiées dans les observations figurant en annexe du projet de rapport d'information qui vous a été distribué.

M. Benoît Huré. – Je tiens tout d'abord à remercier M. Médevielle pour la qualité de son rapport.

Savez-vous ce que représentent les activités liées à l'économie circulaire en termes d'emplois et de PIB ? Il me semble qu'une directive portée par M. Michel Barnier, en 2010, lorsqu'il était commissaire européen au marché intérieur et aux services, retenait un taux de 10 % en Europe comme en France.

Prenons garde de ne pas affaiblir ces filières avec des sur-transpositions excessives. L'économie circulaire est source de nombreux gisements d'emplois, notamment d'emplois d'insertion.

M. René Danesi. – On a beau essayer de chasser le naturel, il revient toujours au galop. Le rapport relève ainsi un certain nombre de sur-transpositions, directes ou indirectes. Je me garderai bien d'en rechercher l'origine - administration, lobbies industriels désireux d'éliminer les petits concurrents...

Notre préoccupation n'est pas de chasser les sur-transpositions par principe, mais d'éviter les risques de distorsion de concurrence. Nous pourrions peut-être suggérer à la haute administration, avant toute sur-transposition, de regarder ce que font nos principaux concurrents industriels, à savoir les Allemands. Ces derniers, qui ont souvent inspiré la directive concernée, se gardent bien de sur-transposer - s'ils ne quittaient pas l'Europe, je pourrais dire la même chose des Anglais, bien implantés à Bruxelles et à l'origine de beaucoup de directives.

Ne faisons pas de nombrilisme : il faut davantage tenir compte des risques de distorsion de concurrence. Au ministère de l'économie et des finances de regarder de plus près les sur-transpositions venues d'autres ministères.

M. Pierre Ouzoulias. – Je me permets une petite digression archéologique : les civilisations du passé que j'ai étudiées pratiquaient un recyclage quasi intégral, ce qui fait le malheur des archéologues qui trouvent très peu de verre et de métal sur leurs chantiers. En revanche, mes collègues de l'an 3000 seront ravis de voir que notre civilisation avait suivi un cours totalement différent. (*Sourires.*)

Il me semble que ni la directive ni le projet de loi n'abordent la question des logiciels et du matériel informatique, comme s'il n'y avait aucun gâchis ni aucune possibilité de recyclage en la matière.

Or la portabilité de nos données n'est pas absolue. Quand nous achetons un matériel, les données personnelles que nous y mettons deviennent quasiment prisonnières du fabricant. La grande difficulté de les porter sur un autre système nous oblige à acheter les mêmes outils auprès du même fabricant. Je pense aussi à la pratique détestable qui consiste à imposer aux acheteurs d'un ordinateur le système d'exploitation qui l'accompagne.

La défense des droits des consommateurs est donc aussi au centre de cette directive. Dans une société de plus en plus numérique, il me semble essentiel de s'intéresser à ces questions. On parle de l'obsolescence programmée d'une machine à laver, mais *quid* de celle d'un matériel informatique en raison d'un problème de système d'exploitation ou de logiciel ? Il s'agit d'une question tout aussi fondamentale.

M. Jean-François Rapin. – Pour aller dans le sens de M. Ouzoulias, on peut aussi évoquer l'obsolescence des puces.

L'économie circulaire doit nous aider à conserver les matériels. J'ai mal au cœur de constater l'obsolescence d'un ordinateur qui fonctionne encore, vieux de seulement deux ans, parce que le système d'exploitation ou la puce ne sont plus adaptés aux nouveaux standards. L'*upgrading* des matériels informatiques ou numériques devrait pouvoir se faire très simplement.

M. Jean Bizet, président. – Dans mon département, un jeune technicien s'est mis à réparer les iPhone voilà quatre ou cinq ans. Son entreprise emploie aujourd'hui plus de 300 personnes. Il a obtenu l'agrément d'Apple et a pu devenir son réparateur officiel dans toute l'Europe. On constate ainsi l'émergence de nouveaux métiers, de nouvelles entreprises à partir de ce substrat.

Les discussions sur l'économie circulaire ont été balbutiantes pendant quelque temps. Avec ce texte, nous arrivons à quelque chose de beaucoup plus concret, rationnel et incontournable. Nous ne pouvons plus continuer dans le tout-jetable.

M. Jean-Yves Leconte. – Je me pose juste une question : si les consommateurs font eux-mêmes le tri, comment la récupération de déchets déjà triés peut-elle coûter globalement plus cher aux entreprises de recyclage ?

M. Claude Haut. – Je comprends les réserves formulées sur les risques de distorsion de concurrence. Pour autant, il faut aussi tenir compte de la volonté de beaucoup de nos concitoyens d'avancer sur ces sujets.

Il faut donc se montrer prudent en matière de sur-transposition : ici, elles me paraissent aller dans le sens du temps et correspondre à la volonté de nos concitoyens.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – Monsieur Huré, l'étude d'impact n'est pas très documentée. De nouvelles filières vont se créer, c'est une évidence. Il faudra mesurer l'impact positif de l'économie circulaire en termes d'emplois et de PIB.

Monsieur Danesi, le texte entraînera certainement des conséquences économiques sur les producteurs et les distributeurs. À noter que tous les produits sont concernés par certaines des obligations nouvelles, y compris ceux venant de Chine ou d'ailleurs. Pour ce qui est des fabricants, on risque en effet d'assister à des distorsions de concurrence dès lors que ce sont les conditions de production qui sont affectées. Nous devons être vigilants et chercher des solutions équilibrées.

Certaines mesures qui ne figuraient pas dans le « paquet économie circulaire » européen vont dans le bon sens, comme le soulignait M. Haut à l'instant. Nous sommes à un tournant, à nous de le prendre de la meilleure façon possible. Le bien-fondé de ce texte est indéniable.

Mener cette transition n'ira pas sans dommages collatéraux et pourra s'accompagner de l'élimination de petits concurrents des plus grands industriels. Il nous faut donc essayer de protéger le petit commerce et les petites entreprises. Le Gouvernement devra indiquer la portée exacte des obligations qu'il propose d'introduire. Il est essentiel de savoir où l'on va en s'appuyant sur les chiffres les plus précis possible.

Monsieur Ouzoulias, les anciennes civilisations recyclaient beaucoup, sauf les matériaux de construction. On trouve encore des fondations, des traces de mur... Cela étant dit, vous avez raison de souligner le problème des matériels informatiques pour lesquels peu de choses ont été mises en place. Les situations de quasi-monopole sur les systèmes d'exploitation constituent un frein, qu'il s'agisse de smartphones ou d'ordinateurs. Il est difficile aujourd'hui d'acheter du matériel vierge, de monter ses propres logiciels, sauf pour quelques bricoleurs. Il s'agit aussi d'un argument commercial des constructeurs : un nouvel appareil va de pair avec de nouvelles fonctionnalités, ce qui rend, *de facto*, les anciennes obsolètes. Il peut aussi s'agir d'un nouveau système de branchement qui oblige à changer tout notre matériel, alors même qu'il fonctionnait encore.

M. Jean Bizet soulignait la créativité de certains entrepreneurs qui se spécialisent aujourd'hui dans la réparation de smartphones, d'écrans... Certes, de nouvelles filières voient le jour, mais cette situation de quasi-monopole constitue un réel problème.

La mission d'information relative à l'inventaire et au devenir des matériaux et composants des téléphones portables, présidée par M. Jean-François Longeot, a souligné l'importance des volumes et des quantités de matériaux, notamment de métaux précieux, en jeu. Certains fabricants de matériel informatique reprennent ordinateurs et tablettes, mais nous ne savons pas ce qu'ils deviennent ensuite.

M. Pierre Cuypers. – La meilleure façon d'éviter les déchets est d'utiliser des matières premières qui se détruisent elles-mêmes. Il me semble donc important de mettre l'accent sur la recherche. Certaines matières premières, à partir d'amidon, par exemple, pourraient nous permettre de faire de la biodégradabilité intégrale et non du biofragmentable. Le végétal peut ouvrir beaucoup de possibilités.

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – En effet, la recherche va jouer un rôle très important en matière de recyclage.

Certaines mesures prévues par le projet de loi concernent les pièces détachées qu'il est encore parfois difficile d'obtenir. Il s'agit de sortir du tout-jetable.

Monsieur Leconte, il faut établir un distinguo entre tri et recyclage. Le plus souvent, les consommateurs opèrent un tri, lequel va effectivement faciliter le recyclage. Les décharges étant saturées, il faut trouver de nouvelles solutions. Un article du texte concerne l'harmonisation des couleurs des poubelles et des containers pour permettre aux gens de se familiariser avec ces gestes fondamentaux de tri.

Monsieur Haut, je partage tout à fait votre avis : ce texte va vraiment dans le bon sens. J'aurais aimé qu'il arrive plus tôt, mais il n'est jamais trop tard... À nous d'agir et de nous montrer vigilants.

M. Jean Bizet, président. – M. Pierre Médevielle sera la voix de la commission des affaires européennes lors des débats en commission et en séance publique.

À l'issue du débat, la commission autorise la publication du rapport d'information et des observations qu'il présente.

Institutions européennes

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Communication de Mme Nicole Duranton sur la troisième partie de session

M. Jean Bizet, président. - Mes chers collègues, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ou APCE, a tenu sa troisième partie de session fin juin, à Strasbourg. Un grand nombre des douze sénateurs composant la délégation française y a participé.

Ce fut une session hors du commun à plusieurs titres. De ce fait, elle fut particulièrement médiatisée. La ministre chargée des affaires européennes est également intervenue devant l'assemblée, la France assumant la présidence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 mai au 27 novembre 2019.

J'ai jugé utile que notre collègue Nicole Duranton, qui menait la délégation sénatoriale et qui est aussi membre de notre commission, nous tienne au courant de ce qui s'est déroulé lors de cette session, dans la mesure où s'y est joué un épisode important des relations qu'entretient l'Union européenne avec l'Ukraine et la Russie.

Mme Nicole Duranton. - Du 24 au 28 juin dernier s'est effectivement tenue à Strasbourg la troisième partie de session de l'APCE.

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

Cette session, qui se tenait sous présidence française du Conseil de l'Europe, coïncidant avec le soixante-dixième anniversaire de cette organisation, a été exceptionnelle, mouvementée et inédite à plus d'un titre.

Après l'annexion illégale de la Crimée par la Russie, l'Assemblée parlementaire avait vivement protesté. Lors de sa session d'avril 2014, les pouvoirs de la délégation russe, déjà ratifiés lors de la session précédente de janvier, ont fait l'objet d'un réexamen pour « raisons substantielles ». En termes politiques, cela signifie que la délégation d'un État membre ayant violé les valeurs et obligations du Conseil de l'Europe est mise à l'index. L'Assemblée a ainsi adopté une résolution formulant plusieurs exigences pour résoudre la crise et suspendant jusqu'à la fin de la session de 2014 certains droits de la délégation russe, dont le droit de vote. En janvier 2015, lors de la première partie de session de l'Assemblée, où sont règlementairement examinés, chaque année, les pouvoirs des délégations, ceux de la délégation russe ont de nouveau fait l'objet d'une contestation.

L'Assemblée a alors adopté une nouvelle résolution renouvelant ses sanctions et les renforçant, les parlementaires russes ne pouvant plus être élus

comme rapporteurs. Par ailleurs, cette résolution prévoyait une annulation des pouvoirs de la délégation russe pour la session suivante en l'absence de progrès dans la mise en œuvre des accords de Minsk. Toutefois, l'APCE n'a pas mis cette menace à exécution.

Les parlementaires russes ont alors décidé de quitter l'Assemblée. Pour autant, la Fédération de Russie a continué d'être représentée au sein du Comité des ministres, organe « exécutif » du Conseil de l'Europe.

En juin 2017, la Russie a décidé de suspendre le paiement de sa contribution au Conseil, soit 33 millions d'euros par an. À une crise politique et institutionnelle marquée par une divergence d'approche entre le Comité des ministres et l'APCE, s'est alors ajoutée une crise budgétaire.

Pour y mettre fin, l'Assemblée parlementaire a adopté, lors de la deuxième partie de session d'avril 2019, une recommandation appelant à une coordination qui avait jusqu'alors fait défaut entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe que sont l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres, en cas de manquement d'un État membre à ses obligations.

L'objectif était de permettre le retour de la délégation russe à l'APCE lors de la troisième partie de session de 2019, en juin, pour qu'elle puisse notamment participer à l'élection du nouveau Secrétaire général du Conseil de l'Europe et, au-delà, renouer le dialogue sur les questions relatives à l'État de droit, à la démocratie et aux droits de l'Homme.

Si le dialogue avec la Russie, malgré cette main tendue, devait échouer, une procédure de sanction, conjointement décidée par le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire et respectant ainsi les statuts du Conseil de l'Europe, pourrait être mise en œuvre.

Des dérogations et modifications concernant certains articles du règlement de l'Assemblée étaient donc nécessaires. Cette révision du règlement a été adoptée au cours de la troisième partie de session de juin dernier. Elle visait, en fait, à permettre le retour de la délégation russe au sein de l'APCE.

Ce ne fut pas sans mal. Au cours d'une très longue séance, levée à 1 heure du matin, fait inédit à l'APCE, et particulièrement tendue, plus de 220 amendements au projet de résolution ont été déposés par les parlementaires ukrainiens, baltes, géorgiens, polonais, ainsi que par plusieurs élus britanniques. *In fine*, la résolution a été adoptée par 118 voix pour, 62 contre et 10 abstentions.

Le lendemain, les pouvoirs de la délégation russe ont de nouveau été contestés, mais en vain, par ceux-là même qui s'étaient opposés à la résolution.

La délégation russe siège donc de nouveau au sein de l'Assemblée. La délégation française était favorable à ce retour. Non pour exonérer la Russie des violations multiples et graves des valeurs portées par le Conseil de l'Europe, mais pour préserver le rôle de « forum paneuropéen de dialogue » de l'APCE, pour

reprandre l'expression de Mme de Montchalin lors de son intervention, le lundi 24 juin, devant l'assemblée plénière, en tant que présidente du Comité des ministres.

La résolution souligne que l'Assemblée est le lieu où le dialogue politique sur les obligations de la Fédération de Russie, en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, doit avoir lieu, avec la participation de toutes les parties intéressées et où la délégation russe pourrait être invitée à rendre des comptes, sur la base des valeurs et des principes de l'organisation.

En contrepartie, l'Assemblée a appelé les autorités russes à mettre en oeuvre une série de recommandations de l'Assemblée : libérer les marins ukrainiens détenus sans motif, agir pour traduire en justice les responsables de la destruction du vol MH17, prendre des mesures pour mettre fin aux violations des droits des personnes LGBTI, en particulier en République tchétchène et enfin acquitter sa dette accumulée à l'égard du Conseil de l'Europe, soit un total de 88 millions d'euros. Un premier versement de 33 millions a été effectué début juillet.

Pour autant, la ratification définitive des pouvoirs de la délégation russe reste en suspens du fait de la présence en son sein de quatre députés inscrits sur la « liste noire » de l'Union européenne.

Le deuxième temps fort de cette dernière partie de session a été l'élection d'un nouveau Secrétaire général du Conseil de l'Europe pour succéder au norvégien Thorbjorn Jagland, en fonction depuis dix ans.

Deux candidats restaient en compétition : Mme Marija Pejcinovic Buriaë, ministre croate des affaires étrangères, et M. Didier Reynders, ministre belge des affaires étrangères et de la défense présenté comme favori avec le soutien, entre autres, du gouvernement français. Finalement, Mme Marija Pejcinovic Buriaë a été élue par 159 pour et 105 pour son concurrent. Après notre compatriote Mme Catherine Lalumière, elle est seulement la deuxième femme à occuper ce poste.

Je vais laisser à mes collègues membres de notre délégation et présents parmi nous aujourd'hui le soin de compléter, s'ils le souhaitent, cette rapide présentation. Je voudrais encore évoquer deux sujets emblématiques qui ont animé cette partie de session.

Un débat s'est tenu sur l'assassinat, en février 2015, en plein Moscou, de Boris Nemtsov, opposant politique notoire et militant des droits de l'Homme. L'Assemblée a adopté une résolution appelant la Russie à faire enfin toute la lumière sur cette affaire.

L'Assemblée a aussi tenu un débat sur le meurtre de la journaliste maltaise Daphné Caruana Galizia et sur l'État de droit à Malte. L'enquête sur l'assassinat de cette journaliste qui révélait des affaires de corruption impliquant des personnalités politiques est manifestement entravée. Cela met en lumière l'absence de contre-pouvoirs à Malte et l'importance de la corruption.

Si la situation en Pologne, en Hongrie ou en Roumanie est inquiétante au regard de l'État de droit, elle l'est aussi à Malte. Un amendement, adopté en commission des questions juridiques et des droits de l'Homme, tendait à placer Malte sous procédure de suivi, c'est-à-dire dans la même position que la Turquie.

Cet amendement a finalement été rejeté en séance publique, mais l'Assemblée entend bien se montrer vigilante sur l'évolution de la situation. Elle a demandé l'ouverture d'une enquête publique indépendante sur cet assassinat.

D'autres sujets sensibles ont été débattus lors de notre dernière session, notamment les violences croissantes contre les migrants, contre les enfants, contre les femmes, l'importance de la convention d'Istanbul à cet égard et enfin la situation en Syrie.

Comme après chaque partie de session, un rapport écrit sera prochainement publié présentant en détail les travaux de votre délégation à cette Assemblée.

M. Jean Bizet, président. – Cette session ordinaire était plutôt extraordinaire, notamment avec le retour de la délégation russe.

Mme Nicole Duranton. – Des élections législatives anticipées auront lieu en Ukraine, le week-end prochain. L'APCE était invitée à conduire une mission d'observation, mais les autorités ukrainiennes ont retiré leur invitation à la suite du retour de la délégation russe et menacent à leur tour de suspendre leur participation à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe...

La prochaine session d'octobre sera sans doute tout aussi extraordinaire.

M. Jean Bizet, président. – Notre Commission a reçu Mme Marija Pejčinoviæ Buriaë, qui nous avait fait une très forte impression. Je ne suis pas surpris de son élection au poste de Secrétaire général.

M. André Reichardt. – Je voudrais tout d'abord remercier Mme Duranton pour ce compte rendu qui reflète parfaitement le déroulé de cette partie de session.

Comme l'ensemble de la délégation française, je me félicite du retour de la délégation russe. Mieux vaut assurément qu'elle soit à l'intérieur de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe plutôt qu'à l'extérieur. Cela permet non seulement de renouer le dialogue, mais aussi de maintenir l'accès à la Cour européenne des droits de l'Homme, ou CEDH, aux citoyens russes, desquels émane, de très loin, le plus grand nombre de saisines de la Cour - il me semble que les seuls citoyens russes sont plus d'une dizaine de milliers à solliciter la Cour chaque année. Même si M. Poutine est allé jusqu'à dire que les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme ne l'engageaient pas, il me semble important de permettre aux citoyens russes d'y accéder.

J'émettrais un bémol : si les membres de l'APCE ont voté en faveur du retour de la délégation russe, c'est essentiellement pour des raisons financières. Il

faut avoir le courage de le dire. Tant que les Russes n'avaient pas suspendu leur financement, personne ne s'en souciait ; mais dès qu'il a été question de mettre un terme à un certain nombre de contrats de travail, les choses ont commencé à bouger. Cette question du financement revenait d'ailleurs de façon récurrente dans les discussions préparatoires de mon groupe, le PPE.

Je voudrais aussi souligner combien la Crimée est un « faux-nez ». Derrière la Crimée, les autres conflits dits « gelés » n'avancent pas d'un iota. C'est certainement en Crimée, dont la population est plutôt favorable à la Russie, qu'il sera le plus difficile de progresser. Mais n'oublions pas non plus la Géorgie. Ce qui s'y passe est inacceptable. On a créé une Ossétie du Sud qui n'existait pas. Il y avait une Ossétie, dans la partie nord du Caucase, et soudain on crée une Ossétie du Sud, en Géorgie. Je me suis rendu sur place : il n'y avait même pas de drapeau ossète. La limite - je n'ose parler de frontière - entre Géorgie et Ossétie du Sud, où l'on trouve des drapeaux et des militaires russes, ne cesse d'avancer chaque jour. Le berger qui vient faire pâturer ses chèvres en Géorgie ne peut plus le faire du jour au lendemain, parce que la « frontière » avance progressivement dans la nuit. Et tout le monde s'en moque.

De même, en Abkhazie, en Transnistrie, en Moldavie, au Haut-Karabakh... On peut discuter 107 ans du conflit entre Arménie et Azerbaïdjan, il suffirait que la Russie siffle la fin de la partie pour qu'il se dénoue. Nous savons tous que la Russie sustente l'Arménie, c'est un fait.

Il est toujours préférable de renouer le dialogue, mais à la condition que les vrais problèmes soient de nouveau mis sur la table. Or, nous savons qu'ils ne le seront pas. À peine la délégation russe était-elle de retour, dès le matin du vendredi 28 juin, que deux fronts se sont de nouveau constitués. Les Russes n'ayant pas participé aux discussions préalables de projets de délibérations qui les concernaient pourtant directement ont refusé de les voir aboutir.

La Russie est un grand pays, qui a sa place au Conseil de l'Europe. Pour autant, il va falloir continuer d'y dire les choses fortement, et non se contenter de le faire à l'APCE qui en est, en quelque sorte, le second véhicule. Le Comité des ministres doit se montrer fort pour enfin faire comprendre à la Russie qu'elle n'a pas le droit de tout faire.

Le discours qui nous a été tenu sur l'assassinat de M. Nemtsov est tout simplement inacceptable. Pour avoir entendu ces délégués russes, triés sur le volet, prendre la parole, je pense que c'est le moment ou jamais, pour le Conseil de l'Europe, de montrer qu'il existe véritablement et qu'il est autre chose qu'un cénacle où l'on se réunit de temps en temps pour se dire des choses qui ne seront pas suivies d'effet.

M. Jean-Yves Leconte. – Je remercie nos représentants à l'APCE. J'imagine qu'il a été difficile pour vous, madame Duranton, de voter pour le retour de la délégation russe, alors que vous connaissez bien la situation ukrainienne. On ne peut pas cependant renvoyer dos-à-dos ces deux voisins.

Le sentiment de trahison des Ukrainiens est profond, même si nous aurions tous voté la même chose que la délégation française : il est important que les citoyens russes puissent avoir accès à la CEDH - même si l'on sait que ses décisions ne sont pas respectées, à condition que cela ne dure pas *ad vitam aeternam*...

La réunification de l'Europe a été notamment permise par la conférence d'Helsinki, lorsque Willy Brandt a parlé de démocratie avec Leonid Brejnev - et même si certains en ricanait... Voyons comment les choses se passent en Russie. Le traitement de notre compatriote M. Philippe Delpal, détenu en Russie, est scandaleux, et j'espère que vous pourrez sensibiliser vos collègues : il n'a aucun contact avec sa famille, il n'a pas d'interprète correct pour se défendre, y compris à l'audience ! Même le président Vladimir Poutine s'est inquiété de l'image que donnait la Russie au travers de cette affaire...

Les conflits dans l'Est de l'Ukraine continuent à faire des victimes, cela ne s'est pas arrêté aux accords de Minsk ! Ce serait inquiétant de pousser l'Ukraine à s'accommoder d'une situation avec la Russie comme condition pour continuer de l'aider.

Nous aurions aussi pu évoquer les rapports de la Turquie avec la CEDH et du nombre de recours...

À ce propos, je suis inquiet de la révolution de la doctrine du maintien de l'ordre en France, et de la réforme du Parquet, qui a abouti au classement sans suite d'une partie des conclusions de la commission d'enquête du Sénat. Même la CEDH a critiqué l'indépendance du Parquet, compte tenu des prérogatives de celui-ci... La CEDH et l'APCE critiquent tous les pays, c'est tout leur intérêt et leur rôle de forum.

Certains pays ont voté pour récupérer les 33 millions d'euros annuels, ce qui a été considéré comme une trahison par les pays d'Europe centrale. Cela nécessitera de recrédibiliser l'ensemble de la démarche. Il est bon, pour les citoyens russes, d'avoir réintégré la Russie à l'APCE, mais faisons attention et écoutons ces pays pour éviter qu'ils ne partent.

M. Claude Kern. – Félicitations pour cet excellent compte rendu. Presque tout a été dit par M. André Reichardt. Il y avait un sujet financier et une question d'accès à la CEDH pour les ressortissants russes, auxquels nous aurions fermé la porte. L'important n'est pas le versement des 33 millions d'euros mais les citoyens russes.

J'ai vécu des difficultés similaires sur le problème de la Transnistrie en Moldavie et je suis le dossier géorgien comme co-rapporteur à l'APCE.

L'APCE ne remplit pas complètement son rôle car ces sujets de fond ne sont pas inscrits à l'ordre du jour de la séance. Lançons un signal d'alarme au Comité des ministres afin qu'il agisse. Nous autres, parlementaires...

M. André Gattolin. – ... Nous sommes consultatifs !

M. Claude Kern. – C'est au Comité des ministres d'agir.

M. André Gattolin. – Tous les membres de la délégation française étaient unanimes. Je suis un grand défenseur des libertés, et j'appartiens à plusieurs ONG russes. J'ai soutenu le peuple ukrainien dans son accès à la démocratie. Après le vote, nous nous sommes fait traiter de Laval, Daladier, Chamberlain, voire de nazis ! Certains représentants ukrainiens sont en campagne électorale après l'élection d'un nouveau président sorti un peu de nulle part... Ils se veulent des sur-défenseurs de l'État de droit, et, pour eux, une sortie définitive de la Russie serait un acte politique fort. Or nous devons garder des instances multilatérales, et discuter avec la Russie. Je suis rapporteur sur les disparitions forcées au Conseil de l'Europe. Plusieurs ONG ukrainiennes, tatares et géorgiennes défendant les droits de l'Homme ont des avis totalement différents des élus de ces pays. Oui, cette réintégration semble laver la Russie, en dépit de l'invasion de la Crimée. Mais des sanctions au sein de l'APCE sont stupides : l'APCE est un organe de négociations et d'échanges interparlementaires. N'oublions pas que l'Union européenne a infligé à la Russie des sanctions économiques.

Selon les ONG, la Fédération de Russie et la Douma mettaient en cause une partie des arrêts de la CEDH au prétexte - légitime - que la Russie ne participait plus à l'APCE et donc à l'élection des juges de la CEDH. Chaque délégation propose trois noms de juges, et l'assemblée plénière vote. C'est une bonne justification pour ne pas tenir compte des décisions de la CEDH... La réintégration dans l'APCE est un geste de bonne volonté pour réengager un dialogue avec la Fédération de Russie.

Nous avons eu un débat le jeudi 27 juin au soir sur l'assassinat de Boris Nemtsov, principal opposant à Vladimir Poutine. Le rapport, extrêmement dur, a été adopté par 40 voix pour, aucune contre, et même les trois représentants russes se sont abstenus. Selon eux, le dossier est compliqué, la Russie ne siégeait plus à l'APCE depuis deux ans, mais ils se sont abstenus au lieu de voter contre... Cette ouverture est à confirmer. Acceptons de ne pas toujours dialoguer avec des amis ou des personnes pensant la même chose que nous... Les 18 membres de la délégation française, quelle que soit leur couleur politique, ont voté la réintégration.

M. René Danesi. – Certains demandent au Conseil de l'Europe beaucoup plus que ce qu'il peut donner. C'est un espace de dialogue, qui donne la possibilité aux citoyens de recourir à la CEDH, et c'est un moyen pour faire évoluer les pays de l'intérieur. Ce n'est pas un rassemblement de démocraties parfaitement fréquentables, sinon il faudrait aussi expulser la Turquie, entre autres... Ne rêvons pas !

Le Conseil de l'Europe ne règlera pas les différends avec la Russie, mais l'Union européenne a son rôle, elle a pris des sanctions et les renouvelle tous les six mois. La Russie n'a pas besoin de l'Ossétie du Sud ni de l'Abkhazie, elle maintient un conflit gelé simplement pour empêcher la Géorgie d'entrer dans l'Union européenne et l'OTAN. Il en est de même avec le Donbass et la Crimée en Ukraine. Aussi longtemps que des troupes russes stationneront sur leur sol, ces pays ne

pourront intégrer ni l'Union européenne ni l'OTAN. En attendant, le Conseil de l'Europe doit poursuivre ses missions initiales.

M. André Reichardt. – Il y a quelques mois, j'avais proposé que la commission des affaires européennes s'entende avec la commission des affaires étrangères pour créer un groupe de travail sur les conflits gelés, car cela concerne aussi l'Union européenne et sa politique de voisinage. Ce n'est pas au Conseil de l'Europe que se règlera le problème mais il peut mettre en avant certains comportements liés aux droits de l'Homme dans ces territoires occupés. Je ne sais pas où en est le projet de résolution du Conseil de l'Europe sur le comportement de la Russie...

M. Jean-Yves Leconte. – C'est valable en Crimée aussi !

M. André Reichardt. – Je l'intégrais aussi dans ces territoires occupés. À partir du moment où l'on ignore ce qui se passe dans ces régions, tout est possible... C'est par la répétition de messages que nous pourrions faire évoluer les choses au sein de l'Union européenne, qui a un rôle à jouer au travers de sa politique de voisinage.

Mme Nicole Duranton. – Je remercie mes collègues membres de l'APCE pour leurs compléments d'information. La situation actuelle est un peu hypocrite : le Conseil de l'Europe a besoin de la Russie pour financer sa survie, mais il est là pour assurer les droits fondamentaux de 800 millions d'Européens. Nous ne sommes pas au Conseil de l'Europe pour faire de la géopolitique.

M. Jean Bizet, président. – Je salue l'action de la France au sein du Conseil de l'Europe, et la qualité des débats. Le Conseil de l'Europe est plus qu'une instance de dialogue. En raison de la possibilité de collatérale de saisir la CEDH, il est inévitable et pertinent d'accueillir à nouveau à l'APCE la Russie, sans être dupe de son comportement.

Oui, la Crimée est le « faux-nez » de tous les conflits gelés. Fin août, je me rendrai en Lituanie pour débattre des relations avec la Russie. Je le redis à chaque fois : le partenariat oriental n'est ni une machine de guerre contre la Russie ni une « machine à cash », mais une présence européenne ouverte pour que les peuples puissent disposer de leur destin. Certes, les Russes ne le perçoivent pas comme cela... Est-ce une subtilité de la politique étrangère russe ? Les conflits gelés ne sont pas innocents, ils empêchent l'Europe de dispenser ses valeurs et de projeter de la stabilité.

Mme Nicole Duranton. – À la suite du vote sur la réintégration de la délégation russe, j'ai reçu des menaces de la part d'Ukrainiens sur mon profil Facebook et sur mon adresse mail du Sénat, selon lesquelles j'aurais du sang sur les mains...

M. Claude Kern. – Nous avons tous reçu des menaces !

M. André Gattolin. – Ce ne sont pas des menaces physiques ?

Mme Nicole Duranton. – Non.

M. Jean Bizet, président. – C'est en tout état de cause intolérable.

M. André Gattolin. – J'ai parfois reçu des messages allant beaucoup plus loin...

M. Jean Bizet, président. – Cela mérite d'être publiquement dénoncé. Je remercie Mme Duranton de cette communication.

Jeudi 19 septembre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Institutions européennes

Audition de Mme Irene Lozano, secrétaire d'État espagnole pour l'Espagne globale

M. Jean Bizet, président. – Nous accueillons aujourd'hui Mme Irene Lozano, secrétaire d'État espagnole pour l'Espagne globale. L'entité « Espagne globale » est rattachée au ministère des affaires étrangères ; elle est chargée de promouvoir l'image de l'Espagne à travers le monde et de planifier les actions extérieures de l'Espagne dans les domaines économique, culturel, social, scientifique et technologique. Être responsable d'un périmètre aussi large aujourd'hui doit être quelque peu délicat...

Notre rencontre intervient après un nouveau dialogue par voie de presse entre nos deux pays : le 31 août dernier, 52 députés français ont fait part de leur préoccupation à l'égard de ce qu'ils désignent comme la « répression » des élus catalans en Espagne, emboîtant ainsi le pas aux 41 sénateurs qui avaient signé, en mars dernier, un appel au respect des droits fondamentaux en Catalogne. Madame la ministre, vous aviez alors répondu à ces sénateurs par une tribune très éclairante, parue dans *Le Monde* du 2 avril dernier, et votre ambassadeur à Paris, M. Carderera, avait pris soin de venir rencontrer, au Sénat, des signataires de cette tribune, parmi lesquels figuraient plusieurs membres de notre commission.

Cette fois, en réponse à la tribune des députés français, ce sont 150 parlementaires espagnols qui ont publié une tribune pour confirmer que la démocratie espagnole ne porte pas atteinte aux libertés fondamentales.

Vous avez souhaité aujourd'hui venir devant notre commission pour échanger sur ce sujet délicat ; je vous en remercie très sincèrement. Le dialogue ainsi instauré est le meilleur moyen d'apaiser les tensions et de dissiper les fausses croyances.

Au-delà, je souhaiterais que nous puissions évoquer la situation politique espagnole, puisque les Espagnols sont de nouveau appelés aux urnes le 10 novembre prochain. Quel paysage politique pourrait, selon vous, se dessiner ? Quelle coalition peut-on imaginer voir se mettre en place ? Il tarde à notre commission des affaires européennes que la situation politique espagnole se stabilise. Cela facilitera les contacts avec nos homologues du Sénat espagnol. Nous souhaiterions d'ailleurs pouvoir nous rendre de nouveau dans ce pays ami, avec lequel nous pouvons construire des politiques et des stratégies au niveau européen.

Mme Irene Lozano, secrétaire d'État espagnole pour l'Espagne globale. – Tout d'abord, il nous paraît très important d'aborder le problème catalan

dans le contexte politique plus général de l'Europe, à la lumière, en particulier, des campagnes de désinformation menées par les indépendantistes.

C'est la raison pour laquelle cette visite au Sénat nous semble extrêmement importante. Nous sommes tout à fait conscients que peuvent subsister en France des préjugés sur l'Espagne, qui remontent à l'époque de la dictature. Or, celle-ci a pris fin il y a maintenant quarante ans.

Il est très important que nous expliquions aux élus du peuple français les enjeux qui prévalent en Catalogne. Ce qui est en jeu en Catalogne, ce n'est ni la liberté ni la démocratie : c'est le défi général de la montée des nationalismes en Europe. En l'occurrence, il s'agit d'un nationalisme tout à fait classique, de nature égoïste, celui d'une région qui souhaite garder ses ressources pour elle et ne plus les partager avec les autres régions espagnoles et européennes.

Dès lors, il est facile de comprendre que le problème politique qui existe en Catalogne ne se pose pas en termes de décentralisation, l'Espagne étant le deuxième pays le plus décentralisé au monde. La Catalogne a des compétences dans toutes sortes de domaines : éducation, santé, police, etc.

Le problème, en réalité, est né de la crise économique et financière de 2008 et de la récession, qui ont créé un sentiment de malaise et un mouvement anti-élites, comme dans beaucoup d'autres pays européens. Le nationalisme est apparu dans les pays qui, historiquement, présentaient une faiblesse sur ce plan. Il est apparu sous diverses variantes dans divers pays. Par exemple, le Brexit est une forme de nationalisme qui renvoie à la tradition isolationniste britannique, au souhait d'éloignement par rapport au continent européen.

Le nationalisme catalan est, pour sa part, un nationalisme périphérique, mais il est lui aussi lié aux peurs identitaires. Les peurs face à l'incertitude économique ont jeté les populations dans les bras de ce nationalisme qui est anti-européen.

En réalité, pour les indépendantistes catalans, la démocratie consiste simplement à pouvoir voter - c'est la conception qu'en ont les démocraties illibérales. C'est précisément une attaque contre la démocratie libérale qui s'est produite en Catalogne : en effet, les 6 et 7 septembre 2017, le Parlement régional catalan a adopté deux lois qui suspendaient à la fois la Constitution espagnole et le statut de la Catalogne. Si cela s'était produit en Hongrie, il est évident que cela aurait été interprété de façon tout à fait différente... En réalité, en adoptant ces deux lois, les indépendantistes ont privé les Catalans de leurs droits.

Dans un arrêt rendu voilà environ deux mois, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a estimé non recevable un recours présenté par les indépendantistes catalans, au nom justement de la démocratie libérale. En effet, en interdisant l'ouverture de la session du Parlement catalan, au cours de laquelle devait être prononcée l'indépendance, session qui s'est tout de même ouverte, le Tribunal constitutionnel espagnol a voulu protéger les institutions démocratiques de l'Espagne.

Dans une démocratie libérale, il y a séparation des pouvoirs et ce que décide le juge doit être appliqué par l'exécutif et par le pouvoir législatif. Dans une démocratie libérale, existent un équilibre entre les pouvoirs et toute une série d'institutions démocratiques. La démocratie libérale ne se résume pas au simple vote.

Ni *Amnesty International* ni *Human Rights Watch* ni aucune organisation internationale du même type n'a considéré qu'il y avait des prisonniers politiques en Espagne. Il est d'ailleurs particulièrement offensant pour les vrais prisonniers politiques qui ont pu exister en Espagne pendant toute une période de son histoire, comme cela a été, par exemple, le cas de mon grand-père à l'époque du franquisme, de se voir assimilés à des personnes ayant pu jouir de toutes les garanties pendant leur procès - transparence totale, retransmission à la télévision, droit à la défense, etc.

En Espagne, la liberté d'opinion et d'expression est pleine et entière. De fait, les partis indépendantistes existent depuis 1978. Beaucoup de personnes défendent des positions indépendantistes. Ils le font en toute liberté, mais ils ne peuvent le faire en violant la loi. L'Espagne est un État de droit.

Nous sommes particulièrement préoccupés par les campagnes de désinformation menées par les indépendantistes catalans ; c'est une préoccupation que nous partageons, d'ailleurs, avec de nombreux pays européens et avec la Commission européenne qui s'en est émue récemment.

C'est la raison pour laquelle je suis particulièrement heureuse que vous me donniez l'occasion de présenter ici et d'expliquer un certain nombre de faits qui sont souvent occultés, complètement modifiés ou interprétés de manière déformée par les indépendantistes catalans. Les partis indépendantistes catalans n'ont jamais obtenu plus de 47 à 48 % des voix aux élections en Catalogne. Certes, ce taux est élevé, et il est vrai qu'il soulève des questions politiques, mais il ne permet pas aux indépendantistes de s'exprimer au nom du peuple catalan. Ils n'en représentent pas la majorité ! Il faut savoir que l'autre moitié de la société catalane ne pense pas du tout de la même façon. Ce que les indépendantistes ont réussi à faire, c'est polariser, fragmenter, diviser la société catalane.

On connaîtra, dans les prochaines semaines, l'arrêt du Tribunal suprême, équivalent de la Cour de cassation, qui juge les leaders indépendantistes. Comme vous le savez, ceux-ci sont aujourd'hui en détention préventive. Ils ont demandé à plusieurs reprises au gouvernement espagnol de les libérer, mais le gouvernement ne peut pas le faire, puisque, en vertu de la séparation des pouvoirs qui existe dans notre pays, seul un juge pourrait mettre un terme à cette détention préventive. Par ailleurs, le gouvernement espagnol ne fera aucun commentaire sur le jugement, quel qu'il soit, qui sera prononcé par le Tribunal suprême.

Le Tribunal suprême a mené le procès avec toutes les garanties de l'État de droit. Les accusés auront un droit de recours devant le Tribunal constitutionnel s'ils considèrent que leurs droits fondamentaux ont été violés. Ils auront également

un droit de recours devant la CEDH, à laquelle l'Espagne adhère pleinement, fidèle à son engagement pour la défense des droits de l'Homme.

Enfin, nous avons nous aussi l'espoir, une fois que la sentence pénale aura été prononcée, d'entrer dans une période politique beaucoup plus constructive car il est vrai que la procédure pénale a empoisonné le dialogue politique. Depuis sa prise de fonctions en juin dernier, le président du gouvernement, M. Sánchez, a toujours défendu le dialogue, non seulement entre le gouvernement central et le gouvernement catalan, mais aussi entre les Catalans eux-mêmes, car la coexistence est aujourd'hui extrêmement difficile en Catalogne. Le conflit autour de l'indépendance a conduit à une division très profonde de la société catalane, et la reconstruction prendra sans doute du temps. En tout état de cause, notre gouvernement souhaite travailler sur toutes ces questions sur le plan politique.

Bien sûr, nous sommes conscients de toutes les difficultés, mais le gouvernement de Pedro Sánchez a toujours tendu la main. Les indépendantistes ont jusqu'alors rechigné à s'asseoir à la table du dialogue.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je vous remercie de votre venue au Sénat et de vos explications.

La gestion de la question catalane est interne à l'Espagne et relève de votre souveraineté. Nous la respectons, bien entendu, et nous ne saurions nous permettre de vous expliquer ce que vous devez faire.

Cependant, je tiens à dire que nos concitoyens sont très sensibles à cette question, pour des raisons très simples : parce que nous sommes vos voisins, parce que beaucoup de Français possèdent une résidence en Espagne - dans mon département du Tarn, où je suis élu, nombre de mes concitoyens en ont une en Catalogne -, mais aussi parce que, à la suite des événements dramatiques auxquels vous avez fait référence, beaucoup de familles espagnoles sont venues vivre dans le sud-ouest de la France - il en est ainsi dans ma ville d'élection. Par conséquent, ce que vous faites est suivi de très près par nos concitoyens.

Je mesure la difficulté de votre tâche au regard de l'importance de la question régionale en Europe. La question régionale est aussi un sujet dans notre pays : il y existe un désir d'Alsace, un désir de Bretagne, un grand désir de Corse... Le désir d'Occitanie ne semble parfois pas très loin ! Nous comprenons donc ces problèmes, que nous voyons également au Royaume-Uni et dans d'autres pays d'Europe.

J'insiste, le sujet de la Catalogne appartient à l'Espagne, mais il est suivi de très près par nos concitoyens, en particulier, bien sûr, par ceux du Sud-Ouest. Ce sont des sujets que nous partageons.

M. Simon Sutour. – Madame la Ministre, les membres de la commission des affaires européennes sont très heureux de vous recevoir. Nous sommes des amis de l'Espagne et du monde ibérique. D'ailleurs, pour ce qui me concerne, je préside le groupe d'amitié France-pays du Cône Sud de l'Amérique latine du Sénat. Comme mon collègue, je suis sensible à ce qui se passe en Espagne.

Enfant, je suis allé à l'école avec les enfants des réfugiés républicains, espagnols et catalans. Cela m'a beaucoup marqué. Étudiant, j'ai combattu le franquisme qui touchait à sa fin.

Votre travail consiste à combattre ce que M. Josep Borrell, votre ministre des affaires étrangères, qui vient d'être nommé à la tête de la diplomatie européenne, appelle la « *leyenda negra* » d'Espagne.

Il est important que nous échangions au sujet de la Catalogne. Je fais partie des 41 sénateurs qui ont signé l'appel. Ce texte est parti de la commission des affaires européennes et plusieurs de ses vice-présidents, de différents partis, l'ont signé, même si son président, M. Jean Bizet, ne partage pas notre point de vue.

Voilà dix ans, il y avait 10 à 15 % d'indépendantistes en Catalogne. Aujourd'hui, ils sont près de 50 %. Lors des dernières élections européennes, la liste de M. Puigdemont, l'ancien président de la généralité de Catalogne, est arrivée en tête, et celle de M. Junqueras a fait un score important. Les deux listes réunies forment une majorité, même étroite. Au passage, il est regrettable que la moitié de la Catalogne ne soit pas représentée au Parlement européen, puisque M. Puigdemont ne pouvait venir à Madrid prêter allégeance à la Constitution et au roi sans être emprisonné, quand la justice espagnole interdit à M. Junqueras, qui est emprisonné à Madrid, de se présenter devant la *junta electoral* pour prêter serment. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Je rappelle que, lorsqu'il était président du gouvernement, M. Zapatero avait négocié un statut avec la généralité de Catalogne, alors présidée par M. Mas. Ce statut avait été approuvé par les *Cortes* et par le Parlement catalan et ratifié par référendum par la population de Catalogne. Toutefois, le parti populaire a déposé un recours, qui a conduit à l'annulation en 2010 d'un certain nombre des dispositions du statut par le Tribunal constitutionnel - on en connaît la composition...

Nous sommes gênés par le fait que le gouvernement de Pedro Sánchez semble avoir fait beaucoup de pas dans le procès. Il a, de fait, la capacité de peser sur la justice. La ministre de la justice a accepté que les politiques détenus préventivement le soient en Catalogne.

Mme Irene Lozano. – C'est le juge qui l'a décidé !

M. Simon Sutour. – Je crois que c'est plus compliqué et que la ministre a eu son mot à dire.

Mme Irene Lozano. – Pas du tout !

M. Simon Sutour. – Quoi qu'il en soit, au cours du procès, l'avocat du gouvernement espagnol a considéré qu'il y avait non pas rébellion, mais sédition, ce qui implique des peines plus faibles. Bien entendu, ce problème concerne la Catalogne et l'Espagne. Cependant, en tant que citoyens européens sensibilisés à la situation de l'une comme de l'autre, nous ne pouvons pas y être indifférents.

Vous venez devant nous alors que, comme l'a indiqué le procureur général lors d'une conférence à Buenos Aires, la sentence sera rendue avant le 12 octobre.

Mme Irene Lozano. – Je crois qu'il a seulement dit qu'elle serait rendue courant octobre.

M. Simon Sutour. – Je suis formel !

Mme Irene Lozano. – Je suis informée moi aussi.

M. Simon Sutour. – Je vous laisse vérifier. Très franchement, nous avons le sentiment que les indépendantistes sont déjà condamnés.

Vous venez nous dire que la sentence sera juste. Mais la justice, c'est compliqué ! La justice est une affaire humaine. Je suis certain que la justice espagnole est très indépendante, mais cela n'empêche pas qu'elle puisse être très conservatrice. Je veux citer le cas du chanteur Valtonyc, obligé de partir à Bruxelles après avoir été condamné à trois ans et demi de prison ferme pour les paroles d'une de ses chansons. Pedro Sánchez lui-même a déclaré que la sentence lui paraissait lourde.

Vous savez que la demande d'extradition est, normalement, automatique. Dès lors, pourquoi les tribunaux belge, allemand et britannique n'ont-ils pas accepté l'extradition demandée de tous les anciens membres du gouvernement catalan.

Nous ne sommes pas victimes d'une campagne de désinformation menée par les indépendantistes. Personne n'a forgé mon opinion. Je connais l'Espagne. Je connais bien Barcelone. Mes collègues signataires de l'appel sont dans la même situation : je puis vous assurer que ce n'est pas le nouveau délégué de la généralité de Catalogne qui nous a influencés ! J'ajoute, s'agissant du Tribunal, qu'il n'est pas possible de faire appel de ses décisions.

Je respecte votre travail, mais, comme vous, je souhaite vraiment que les problèmes politiques soient réglés politiquement car la justice et la police n'ont jamais réglé les problèmes politiques de manière efficace.

M. Jean Bizet, président. - Je n'ai pas de jugement à porter sur ce qui vient d'être dit, mais je tiens à souligner que le manifeste des 41 sénateurs résulte non pas d'une initiative de la commission des affaires européennes à proprement parler, mais de certains de ses membres seulement, dont M. Simon Sutour et M. André Gattolin. Cela dit, je me réjouis que vous arriviez à la même conclusion que la ministre, mon cher collègue !

Mme Irene Lozano. – Oui, mais le chemin pour y parvenir n'est pas le même !

Vous avez manifesté une grande sensibilité à l'égard de l'Espagne, Monsieur le sénateur : elle prouve la proximité et l'affection qui existent entre nos

deux pays. Je vous remercie également de l'attention que vous accordez à tous les arguments.

J'ai parlé de la désinformation pratiquée par les indépendantistes en dehors d'Espagne - mais c'est valable aussi pour l'Espagne et la Catalogne. Ils ont prétendu, contre toute évidence, que l'Union européenne reconnaîtrait l'indépendance de la Catalogne ou que les entreprises n'avaient pas peur de l'indépendance, alors que 5 000 d'entre elles sont déjà parties. Évidemment, en tant que sénateurs, vous êtes bien informés et vous avez votre propre point de vue. Quand je parle de désinformation, c'est pour indiquer que les indépendantistes mettent en avant certains faits et en occultent d'autres, et que c'est ainsi que cette question a été présentée dans le reste de l'Europe. Le précédent gouvernement porte probablement sa part de responsabilité dans cette situation car il n'a pas fait l'effort nécessaire pour expliquer la situation.

Cette désinformation est particulièrement efficace auprès des personnes très liées à la communauté historique des réfugiés politiques espagnols. Pour nous, c'est particulièrement douloureux. Je suis membre d'un gouvernement socialiste ; mon grand-père était membre du parti socialiste et a passé sept ans en prison pour cette raison. Il est donc très important que ces personnes avec lesquelles nous avons une grande proximité idéologique comprennent que le nationalisme catalan n'a rien de progressiste, qu'il est réactionnaire et égoïste, comme tous les nationalismes dans le reste du monde.

Vous avez parlé du statut de la Catalogne adopté sous le gouvernement Zapatero, qui aurait ensuite été en partie « annulé » par le Tribunal constitutionnel - en fait, ce dernier a apporté des nuances. Toutefois, ce n'est pas cette décision qui a déclenché la crise, même si les indépendantistes le prétendent. Ce jugement date de 2010 ; or, en 2012, *Convergència i Unió* (CiU), dont M. Puigdemont était membre, a voté avec le Parti populaire, à Madrid, la réforme du droit du travail qui a réduit les droits des salariés espagnols. Quand cela les arrange, ils disent que le statut a été le détonateur de la crise, mais en réalité, avec l'émergence du mouvement 15-M, mouvement populaire contre l'austérité, le gouvernement catalan n'a pas voulu assumer ces mesures et a tout fait pour détourner le mouvement social vers le gouvernement central de Madrid. Moi qui suis progressiste, j'estime que les indépendantistes prennent en otage le débat social pour en faire un débat identitaire. Il est important qu'un socialiste comme vous en soit conscient. De fait, en Catalogne, le débat social a disparu et tout tourne autour de la question de l'indépendance.

Vous avez dit que l'indépendantisme était passé de 10 % des voix il y a dix ans à 47 % ou 48 % aujourd'hui, ce qui est vrai. Pour moi, c'est lié au malaise social provoqué par la crise. En Italie, la Ligue du Nord obtient plus de 30 % des voix ; en France, vous avez Marine Le Pen ; au Royaume-Uni, il y a le parti du Brexit : on observe le même mouvement vers des politiques nationalistes ou identitaires en réponse au malaise politique créé par la crise. De ce point de vue, l'Espagne ne se distingue pas des autres pays.

On ne peut pas non plus dire que le problème résulte de relations difficiles entre l'État central et les régions autonomes puisque l'Espagne est le deuxième pays le plus décentralisé du monde.

Vous avez dit que la justice espagnole était conservatrice - c'est possible ; personnellement, il me semble que les juges sont tous plutôt conservateurs... Le Tribunal constitutionnel espagnol, à plusieurs reprises, a indiqué au parlement catalan à majorité indépendantiste ce qu'il ne pouvait pas faire ; les parlementaires catalans n'en ont pas tenu compte et ont attaqué le gouvernement espagnol devant la CEDH qui a donné raison au Tribunal constitutionnel espagnol, estimant que la suspension de la séance du parlement catalan était une exigence démocratique, puisque ce dernier violait la loi. Donc, les juges de la CEDH sont aussi conservateurs que les juges espagnols !

Par ailleurs, il y a un double degré de juridiction en Espagne comme dans tous les pays démocratiques. Cependant, en Espagne, les élus sont justiciables du Tribunal suprême et ont une possibilité de recours devant le Tribunal constitutionnel pour tout ce qui touche à leurs droits fondamentaux. C'est ainsi.

Un détail, enfin, ce n'est pas la procureure générale qui a dit que le jugement interviendrait au début du mois d'octobre, mais le procureur compétent pour cette affaire, lors d'un déplacement à Buenos Aires. On me précise qu'il aurait indiqué que la décision interviendrait à une date proche de la Fête nationale, qui tombe le 12 octobre.

Si M. Puigdemont ne peut pas siéger au Parlement européen, c'est parce qu'il n'est pas venu prêter serment devant l'autorité électorale à Madrid. Certes, il aurait pris un risque en le faisant, et je n'ai pas à le juger. Pour M. Junqueras, le Tribunal suprême a décidé qu'il devait rester en détention préventive, en raison du risque de fuite. Deux ans de détention préventive, c'est beaucoup, cela ne me plaît pas non plus, mais ce sont les juges qui l'ont décidé afin de ne pas fausser le jugement. Quant à Valtonyc, je peux seulement dire que j'ai défendu la liberté d'expression bec et ongles lorsque j'étais journaliste.

Enfin, si l'on observe le nombre de condamnations par la CEDH, l'Espagne est largement sous la moyenne des autres pays européens. Le cas de la Catalogne ne doit pas occulter le reste du tableau. L'Espagne a largement prouvé son engagement dans la défense des droits de l'Homme. J'aurais volontiers abordé la question de la « légende noire » de l'Espagne, mais nous ne disposons pas de suffisamment de temps.

M. Simon Sutour. – On ne peut pas comparer les indépendantistes catalans à la Ligue du Nord ou au Front national. En effet, on trouve dans leurs rangs un parti de centre droit, héritier de CiU, et un parti de gauche, la Gauche républicaine de Catalogne. Sans vouloir polémiquer, j'ajoute que Pedro Sánchez ne serait pas devenu président du Gouvernement sans leur appui.

Mme Irene Lozano. – C'est un débat intéressant : que signifie « être de gauche » pour un parti qui, lorsque se présente un problème social grave, en fait une question identitaire, comme en 2011 ? Pour moi, c'est être de droite.

M. Simon Sutour. – En tout cas, on ne peut pas parler d'extrême droite !

Mme Irene Lozano. – Enfin, la Gauche républicaine de Catalogne a voté contre le budget, ce qui a obligé Pedro Sánchez à convoquer de nouvelles élections. Donc, son soutien est à géométrie variable...

M. Simon Sutour. – Ils étaient prêts à permettre l'investiture de Pedro Sánchez cette fois-ci, ils l'ont annoncé...

Mme Irene Lozano. – C'est ce qu'ils disent !

M. Jean Bizet, président. – Compte tenu de l'importance des aspects de politique intérieure, la commission des affaires européennes n'a pas à prendre position sur ces questions. En revanche, nous avons toujours diffusé le plus d'informations possible à nos collègues. Ainsi, en ce qui concerne la possibilité pour l'Union européenne de reconnaître l'indépendance de la Catalogne, nous avons toujours été extrêmement clairs en rappelant que, en vertu de l'article 49 du traité sur l'Union européenne, seuls des États peuvent demander à adhérer à l'Union européenne. Nous avons également communiqué sur les déclarations du président Juncker à ce sujet.

Je vous remercie donc, Madame la Ministre, ainsi que votre ambassadeur, qui a été très réactif..

M. Simon Sutour. – Il est venu discuter avec les signataires de la tribune ici même !

M. Jean Bizet, président. – Nous serions très désireux de rencontrer nos homologues du Sénat espagnol, dès que la situation sera stabilisée à Madrid parce que, sur des politiques très importantes de l'Union européenne, comme la politique agricole commune, la politique de défense ou la politique commerciale, nous avons une très grande concordance de vues. Nous arrivons à un moment où il faut soigner nos liens entre Européens, surtout en prévision des turbulences qui suivront le Brexit. L'Espagne reste pour nous un grand pays ami !

Jeudi 26 septembre 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président

Politique étrangère et de défense

Conférence interparlementaire d'Helsinki sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)

Communication de M. Jean Bizet

M. Jean Bizet, président. – Je me suis rendu à Helsinki pour participer à la Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), organisée par le Parlement finlandais du 4 au 6 septembre derniers. La Finlande assure en effet la présidence de l'Union européenne jusqu'à la fin de l'année 2019.

Cette participation a été rendue possible par la courtoisie de l'Assemblée nationale, qui a accepté, à titre exceptionnel, de céder l'une des places normalement réservées aux députés.

En effet, jusqu'à présent, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées assurait seule la représentation du Sénat lors de ces conférences consacrées à la PESC et à la PSDC. Elle avait ainsi désigné trois de nos collègues : M. Joël Guerriau, Mme Gisèle Jourda et M. Ronan Le Gleut, auteur avec Mme Hélène Conway-Mouret d'un récent rapport sur la défense européenne. L'Assemblée nationale était représentée par la députée Mme Aude Bono-Vandorme.

La première journée de la conférence a été marquée par l'intervention du président de la République de Finlande, M. Sauli Niinistö. Il a traité de manière globale des enjeux dans les régions de la mer Baltique et en Arctique, tant du point de vue stratégique et sécuritaire que commercial et environnemental. Il a notamment insisté sur la nécessité d'un dialogue avec la Russie et les États-Unis. La Finlande, qui n'est pas membre de l'OTAN, a 1 400 kilomètres de frontière avec la Russie !

S'agissant de la lutte contre le réchauffement climatique, très rapide en Arctique, il a prôné des actions concrètes et ciblées, susceptibles de recueillir l'assentiment des différents acteurs de la zone, en prenant l'exemple de la lutte contre la pollution au charbon noir. J'aurai l'occasion d'approfondir ces différents enjeux lors de la réunion de l'*Arctic Circle*, à laquelle je me rendrai avec notre collègue M. André Gattolin mi-octobre. Mais l'intervention du président Niinistö s'est révélée plus large, et il nous a livré sa vision du rôle et de la place de l'Union européenne dans le monde. J'y reviendrai.

L'après-midi était consacré à trois séquences d'échanges. La première était relative aux priorités de l'Union européenne en matière de PESC et de PSDC. La Haute Représentante Federica Mogherini y participait par vidéoconférence, ce qui lui a aussi permis de dresser une forme de bilan de son action, puisqu'elle ne

sera pas renouvelée dans ses fonctions. La deuxième portait sur la possibilité de restaurer une unité transatlantique sur la scène internationale. La troisième était dédiée à l'avenir de la défense de l'Union européenne : « Force de paix ou puissance militaire ? ».

Je n'ai malheureusement pas pu assister à la seconde journée d'échanges. Celle-ci comprenait une session plénière dédiée au changement climatique et à la sécurité, ainsi que trois ateliers consacrés à la situation politique dans les Balkans occidentaux, à la lutte contre les menaces hybrides et à l'Iran. La déclaration finale de la coprésidence relate l'ensemble de ces questions.

Pour ma part, je retiens plus particulièrement quatre points de cette conférence interparlementaire. Le premier est celui d'un constat des faiblesses de l'Union européenne. Quatre-vingts ans après le début de la Seconde Guerre mondiale, le président finlandais a appelé à ne pas oublier l'objectif de paix qui fonde le projet européen. Il a regretté la fragilité actuelle de l'Europe et son image brouillée en interne, les citoyens percevant davantage les divergences que les points communs entre les États membres. Il a donc jugé nécessaire de faire émerger des projets communs. Cet appel fait écho à la nécessité de « redécouvrir notre unité », mise en avant par Ursula von der Leyen dans son discours devant le Parlement européen en tant que candidate à la présidence de la Commission européenne. La paix et la prospérité constituent l'ADN de l'Union européenne. On le constate aujourd'hui avec le volet irlandais du Brexit...

Sur la scène internationale, le président Niinistö a fait part de son souhait qu'émerge une Europe puissance, afin de passer d'un « triangle » États-Unis/Russie/Chine à un « carré » incluant l'Europe. Il a salué à cet égard le fait que le Président Emmanuel Macron se soit engagé et qu'il ait formulé des propositions en faveur d'une Union européenne plus forte.

Ces faiblesses de l'Europe ont aussi été soulignées par l'ancien Premier ministre suédois Carl Bildt. La politique commerciale apparaît aujourd'hui comme le véritable élément de puissance de l'Union. C'est évidemment un élément de réflexion, dans le contexte des débats que nous connaissons concernant le CETA ou le traité de libre-échange avec le Mercosur.

Le deuxième sujet qui a suscité de nombreux débats concerne la Russie. Le président Niinistö a longuement insisté sur la nécessité de maintenir un dialogue avec la Russie. Un dialogue que je qualifierais « d'équilibré », tant pour son pays que pour l'Union européenne dans son ensemble. Le Président finlandais a naturellement souligné l'importance de maintenir de bonnes relations avec son voisin russe, tout en insistant sur les capacités militaires dissuasives que possède son pays. Il a fait valoir que la Finlande avait été le premier État membre à condamner l'invasion de la Crimée et affirmé que, dans le dossier ukrainien, il appartenait à la Russie de faire le premier pas en direction de l'Europe, avant que celle-ci n'envisage un changement de position. Ces propos ont une résonance particulière au moment où le Président de la République appelle à « repenser notre lien avec la Russie ». Lors de la conférence des ambassadeurs à l'Élysée fin septembre, à laquelle j'ai assisté, il a d'ailleurs consacré une partie importante de son propos à la Russie.

Le troisième point concerne la relation transatlantique, aujourd'hui dégradée, je le regrette. Plusieurs intervenants ont appelé à inventer une relation nouvelle, en misant notamment sur des acteurs d'avenir, plutôt qu'à chercher à restaurer la relation antérieure qui est périmée, au-delà même de la personnalité de l'actuel président des États-Unis. Une chercheuse américaine a ainsi affirmé que, depuis l'administration Obama au moins, les États-Unis ont perdu « la compréhension stratégique de l'Europe ». Cette formule élégante me plaît beaucoup ! Ce travail de retissage ou de « réinvention » des liens transatlantiques prendra certainement plusieurs années.

La relation avec l'OTAN a été largement discutée. Je rappelle que le traité sur l'Union européenne prévoit que l'OTAN « reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ». Le Président finlandais - qui a écarté l'idée d'une armée européenne - la Haute Représentante Federica Mogherini et de nombreux intervenants ont soutenu le renforcement en cours de la politique de sécurité et de défense commune, notamment *via* le Fonds européen de la défense (FEdef). Ils ont écarté l'idée d'une concurrence ou d'une opposition entre l'OTAN et le développement de la sécurité de l'Union européenne. Au contraire, ils ont plaidé que le renforcement de la défense de l'Union serait un atout pour l'OTAN, en évoquant par exemple les menaces hybrides.

Le quatrième et dernier point que je souhaite mettre en exergue concerne précisément l'avenir de la politique de sécurité et de défense commune et les nouveaux instruments en cours de déploiement. La Haute Représentante Federica Mogherini a rappelé les développements réalisés au cours de son mandat en matière de défense européenne, notamment l'élaboration de la stratégie globale de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité en 2016, la mise en place de la coopération structurée permanente en 2017 (de nouveaux projets devant être décidés en novembre prochain), et l'accord partiel intervenu cette année pour créer le Fonds européen de la défense, destiné à « favoriser la compétitivité et la capacité d'innovation de la base industrielle et technologique de l'Union européenne dans le domaine de la défense ». Les conditions de mise en œuvre de ce fonds devront être suivies de près, notamment s'agissant de l'accès d'entreprises de pays tiers à ces crédits européens. C'est un point que j'ai moi-même souligné lors de mon intervention à Helsinki, afin que ce fonds bénéficie bien à l'industrie de l'Union. Nous savons que les États-Unis ont émis des critiques à l'encontre du dispositif, qu'ils jugent trop protectionniste. Mme Florence Parly avait eu une belle formule en indiquant que l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord n'était pas « l'article F 35 ». Contrairement à ce que peuvent laisser entendre les États-Unis, les règles générales en matière de marchés de défense ne sont pas modifiées par la création du Fonds européen de la défense et je ne doute pas que certains États membres continueront à acheter des matériels américains... Je pense par exemple à nos amis polonais ! Mais il m'apparaît essentiel que les crédits communautaires dédiés au renforcement de la base industrielle et technologique de l'Union européenne soient bien utilisés conformément à leur objet.

Comme l'ont relevé nos collègues M. Ronan Le Gleut et Mme Hélène Conway-Mouret dans leur rapport sur la défense européenne, la mise en place de ce

fonds, que la Commission européenne propose de doter de 13 milliards d'euros sur la période 2021-2027, marque un tournant majeur. Pour la première fois, des crédits communautaires viendront financer directement une politique de défense. La Cour des comptes européenne vient d'ailleurs de souligner les enjeux qui se poseront en termes de processus décisionnel et de performance de la dépense publique européenne.

S'y ajoute désormais la création d'une nouvelle direction générale « Défense et Espace », placée sous la tutelle du commissaire chargé du marché intérieur. Elle confirme le changement de dimension de la défense européenne.

Dans son intervention-bilan, globalement positive, Mme Federica Mogherini a toutefois souligné les difficultés liées à la mise en œuvre concrète des décisions prises dans le cadre de la PESC-PSDC, en faisant valoir que les États membres ne se sentent pas tous réellement impliqués par ces décisions. Deux points ont par ailleurs été soulevés pour l'avenir. D'une part, les conditions de mise en œuvre de la clause d'assistance prévue par l'article 42 paragraphe 7 du Traité sur l'Union européenne, et le cas échéant son articulation avec l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, ont été évoquées à plusieurs reprises. La France avait eu recours à cette clause d'assistance après les attentats de 2015. Ce recours s'était fait de manière empirique, comme l'a rappelé Mme Federica Mogherini, mais le président finlandais a exprimé le souhait d'une clarification de l'interprétation de cet article. À mon sens, cet article est plus protecteur que l'article 5 !

D'autre part, a été soulignée la nécessité de trouver les voies d'un partenariat adapté avec le Royaume-Uni à l'issue du Brexit, compte tenu du poids de cet État dans le domaine de la défense.

La prochaine conférence interparlementaire consacrée à la PESC et à la PSDC se tiendra à Zagreb début mars 2020. Au travers de la montée en puissance de la PSDC, de la mobilisation nouvelle de crédits communautaires *via* le fonds européen de défense, de la création d'une nouvelle direction générale et de la feuille de route adressée à Mme Sylvie Goulard, commissaire désignée appelée à superviser cette direction générale, nous assistons à une part de communautarisation de la défense. Il nous appartient donc de travailler plus étroitement avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur ces sujets, comme nous le faisons sur les enjeux relatifs au commerce ou sur le Brexit.

Politique étrangère et de défense

Accord-cadre institutionnel entre l'Union européenne et la Confédération Suisse

Communication de Mme Laurence Harribey et M. Cyril Pellevat

M. Cyril Pellevat. – Nous vous proposons de faire le point sur le projet d'accord-cadre entre l'Union européenne et la Suisse finalisé en novembre 2018 par les négociateurs, qui doit maintenant être approuvé par le Conseil fédéral, c'est-à-dire par l'exécutif helvétique. Ce sujet n'est pas sans rappeler, à bien des égards, nos débats sur le Brexit : il s'agit de construire un partenariat avec un État extrêmement intégré à l'Union européenne, parfois même plus que certains membres, puisqu'il fait partie de l'espace Schengen. Mais bien qu'il nous soit si proche économiquement et culturellement, il n'en demeure pas moins un État tiers. Ne pas parvenir à un accord avec la Suisse menacerait les accords existants, ce qui aurait aussi des répercussions importantes sur nos échanges commerciaux et sur la vie des 1,7 million de citoyens de l'Union qui vivent ou travaillent dans la Confédération. Pour préparer cette communication, nous avons rencontré des représentants des autorités suisses, françaises et communautaires.

Mme Laurence Harribey. – La relation entre l'Union européenne et la Suisse est marquée par une coopération construite sur la perspective d'une adhésion, perspective aujourd'hui abandonnée.

En mai 1992, la Confédération dépose sa demande d'adhésion à l'Union européenne. Cette demande devient cependant caduque dès le mois de novembre de la même année, quand les citoyens suisses rejettent l'adhésion à l'Espace économique européen. Dès lors, la Suisse et l'Union européenne s'engagent sur une « voie bilatérale », en signant au cours des années 1990 et 2000 une série d'accords. Aujourd'hui, l'Union et la Suisse sont liées par 120 accords bilatéraux, ce qui est considérable.

Il en résulte que la Suisse est fortement intégrée à l'Union européenne. Elle est notamment membre de l'espace Schengen, participe au projet Galileo et aux programmes de recherche, à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et à certaines missions de la PESC. De même, elle contribue, ou devrait contribuer, à la politique de cohésion, directement auprès des États membres concernés. Du point de vue des échanges commerciaux, l'intégration est forte : la Suisse est le troisième client de l'Union et son quatrième fournisseur, tandis que l'Union représente 52 % des exportations et plus de 71 % des importations de la Suisse. L'Europe réalise un excédent commercial de 19 milliards d'euros par an ; s'agissant de la France, nos échanges sont déficitaires à hauteur de 1,35 milliard d'euros. Enfin, 1,4 million d'Européens vivent en Suisse, 450 000 Suisses vivent dans l'Union européenne et 320 000 Européens, dont nombre de Français, sont travailleurs transfrontaliers en Suisse.

Le rapprochement entre l'Union européenne et la Suisse s'est fait avec la perspective, progressivement abandonnée, d'une adhésion. Il en découle que les accords se sont fondés sur l'acquis communautaire au moment de leur conclusion, sans prévoir d'adaptation aux évolutions du droit de l'Union ; de plus, ces accords ne prévoient pas de mécanismes de règlement des différends. Nous nous retrouvons donc, sur certains sujets, dans une situation de blocage où nous constatons des divergences sans pouvoir les résoudre. Il s'agit par exemple des « mesures d'accompagnement » suisses, qui entravent la libre circulation des travailleurs.

Prenant acte du fait que la Suisse n'adhérerait pas à l'Union, cette dernière a commencé à évoquer à la fin des années 2000 la conclusion d'un accord-cadre, déterminant de façon transversale les modalités de coopération et prévoyant notamment un mécanisme de règlement des différends. En 2012, le président Barroso déclarait aux autorités suisses que « la voie bilatérale était terminée » ou, plus exactement, que la poursuite de la relation bilatérale était conditionnée à l'adoption de l'accord-cadre.

Début 2014, les autorités suisses et européennes adoptaient leur mandat de négociation respectif, mais les discussions étaient immédiatement interrompues, à la suite de l'adoption de l'initiative populaire suisse « Contre l'immigration de masse », contraire à la libre circulation des personnes. Les négociations sur l'accord-cadre et sur d'autres dossiers bilatéraux se sont alors trouvées gelées ; elles n'ont repris qu'en 2017, après une mise en œuvre de l'initiative populaire compatible avec la libre circulation des personnes. Enfin, le projet d'accord fut finalisé en novembre 2018.

L'accord-cadre met en place un tribunal arbitral, qui se prononcera sur les désaccords entre les deux parties. Siègeraient en son sein des arbitres nommés par la Suisse et par l'Union, de manière paritaire. La Cour de justice de l'Union conserverait cependant le monopole de l'interprétation du droit communautaire et pourrait être saisie par le tribunal arbitral. Le non-respect d'une décision de ce dernier pourra donner lieu à des mesures compensatoires, dont le tribunal sera compétent pour apprécier la proportionnalité.

L'accord pose également le principe de la reprise dynamique de l'acquis : l'Union donne accès partiellement à la Suisse à son marché intérieur, mais, en contrepartie, celle-ci doit s'adapter à la législation européenne pour conserver un équilibre. La Suisse bénéficiera cependant de délais de reprise de la législation communautaire suffisamment longs pour lui permettre d'appliquer sa procédure législative ordinaire, laquelle inclut la possibilité du référendum.

L'accord-cadre s'appliquera aux futurs accords et à cinq accords existants, correspondant aux plus importants, exception faite de la libre circulation des marchandises. Il est également prévu que soient reprises les règles relatives aux aides d'État et sur les travailleurs détachés. En revanche, il ne tranche ni sur les dispositions relatives au regroupement familial et à l'accès aux prestations de l'aide sociale ni sur le versement des prestations chômage aux travailleurs transfrontaliers, qui représente un véritable problème pour la France. Ces points pourraient être tranchés par le tribunal arbitral.

M. Cyril Pellevat. – Le processus d’adoption de l’accord est aujourd’hui dans une situation de blocage.

Le projet d’accord devait être examiné par le Conseil fédéral suisse en décembre 2018, avec l’espoir qu’il y donne un avis favorable. Cependant, plusieurs de ses membres ont exprimé certaines réserves sur l’accord et le Conseil a finalement décidé, avant de se prononcer, de lancer une consultation publique d’une durée de six mois. En réaction à ce contretemps, l’Union européenne a alors décidé de ne prolonger que de six mois, c’est-à-dire la durée de la consultation publique, « l’équivalence boursière » dont bénéficie la Suisse. Celle-ci permet aux acteurs financiers européens de traiter des titres directement auprès des bourses suisses, sachant que les ordres étrangers représentent la moitié du volume de la bourse de Zurich. Parallèlement, le Conseil puis le Parlement européen ont appelé les autorités helvétiques à approuver l’accord dans les meilleurs délais.

À l’issue de la consultation publique, les autorités suisses ont fait parvenir à la Commission européenne des demandes de « clarification », portant sur les aides d’État, la protection des salaires et la libre circulation des citoyens. Surtout, elles ont décidé en juin dernier de lancer une nouvelle consultation, cette fois auprès des partenaires sociaux. Ces décisions ont été interprétées comme une volonté des autorités suisses de « temporiser », dans la perspective des élections fédérales du mois prochain, tandis que les demandes de clarification ont été perçues comme des demandes de rectifications et donc de renégociation de l’accord.

Le président Juncker a indiqué aux autorités helvétiques que la Commission était prête à apporter toutes les clarifications nécessaires, tout en rappelant que l’accord « ne sera pas renégocié ». De plus, l’Union a décidé de ne pas prolonger l’équivalence boursière, qui est donc venue à expiration le 30 juin dernier. Cette décision a été perçue comme discriminatoire par nos partenaires suisses, d’autant plus que l’équivalence boursière est accordée à des territoires comme Hong Kong, dont on peut considérer qu’ils nous sont moins proches.

La situation est donc aujourd’hui relativement bloquée : nous attendons un retour des autorités suisses, mais le contexte politique national complique les choses. En effet, des élections fédérales auront lieu en Suisse le mois prochain, tandis qu’une consultation populaire sur « une immigration modérée », qui remettrait en cause les accords existants sur la libre circulation des personnes, aura lieu probablement en mai 2020. De même, l’accord-cadre ne pourra probablement être adopté que par consultation populaire. Si les sondages effectués il y a quelques mois étaient optimistes, une adoption n’apparaît plus évidente aujourd’hui et les craintes d’un « gouvernement des juges étrangers » ou d’une menace sur le niveau des salaires sont vives.

De son côté, l’Union européenne pourrait prendre d’autres mesures à l’encontre de la Confédération et notamment ne pas prolonger la reconnaissance mutuelle des certificats de conformité, en particulier dans le secteur médical, ce qui aurait un effet important en Suisse. Ce blocage est d’autant plus regrettable qu’il empêche de négocier d’autres accords, comme dans le secteur de l’électricité.

En conclusion, nous nous proposons de continuer à travailler sur ce sujet et de refaire un point devant la commission quand les choses auront évolué, probablement au début de 2020.

À court terme, deux échéances retiendront notre attention : à la suite des élections fédérales, nous espérons que les discussions pourront reprendre, au niveau technique ; de même, nous formulons le vœu que la Suisse confirme, en décembre prochain, sa contribution à la politique de cohésion.

M. Jean Bizet, président. -Je vous remercie pour vos exposés, sur ce sujet qui est loin d'être clos. La Suisse est un partenaire très proche, mais nous devons rester vigilants sur la question du passeport financier et la problématique des travailleurs détachés et de la protection sociale.

Avec MM. Simon Sutour et Christophe-André Frassa, nous vous présenterons une communication similaire sur Monaco, mais la situation est moins bloquée que pour l'accord avec la Suisse.

M. Cyril Pellevat. – J'ajoute que l'accord sur la reconnaissance mutuelle et les certificats de conformité arrive à expiration au printemps 2020. Il faudrait que les discussions techniques reprennent en décembre, juste après les élections. Pourtant, aucun agenda n'a été fixé... De plus, la mise en place par les autorités suisses d'une commission politique sur cette question, qui vient compléter la commission technique, crée une ambiguïté sur le processus de prise de décision. Nous suivrons l'évolution de ce dossier dans les prochains mois avec attention.

M. Jean Bizet, président. – Les Anglais sont très attentifs à la question de l'attribution du passeport financier. C'est un sujet majeur en cas de Brexit dur ! Il faut bien protéger le marché unique.

Questions diverses

M. Jean Bizet, président. – Je vous informe du récent dépôt d'une proposition de résolution européenne tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050.

Les droits de plantation de la vigne constituent en effet un outil de régulation du potentiel de production viticole qui garantit la stabilité du marché. Aussi, il importe de convaincre les autres États membres de l'Union de la nécessité de les proroger pour assurer la croissance de l'économie du vin.

Il nous incombe de nommer un rapporteur sur ce texte, que notre commission doit examiner avant le 11 octobre prochain. Je vous propose de nommer Mme Gisèle Jourda, qui en est aussi l'auteur et qui maîtrise donc parfaitement le sujet.

Il en est ainsi décidé.

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI
ET LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE**

Mercredi 15 mai 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Ladislas Poniatowski, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Audition de MM. Hervé Morin, président de la région Normandie, Alexandre Wahl, directeur de l'Agence de développement Normandie, Patrice Vergriete, maire de Dunkerque, et Mme Christiane Guervilly, maire d'Erquy, sur l'impact régional du Brexit

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes plusieurs membres du groupe de suivi du Brexit à rentrer du Royaume-Uni où nous avons pu rencontrer, à Londres et Édimbourg, des représentants de la classe politique britannique et des milieux économiques, et pu mesurer le degré d'incertitude résultant de la situation actuelle : il est bien difficile de prévoir si le Brexit aura effectivement lieu et, si oui, quand et selon quelles modalités. Certains de nos interlocuteurs ont même envisagé que le Royaume-Uni sursoie à l'application du fameux article 50 du Traité sur l'Union européenne.

Dans ce climat confus, nous tenons malgré tout à avancer et à y voir plus clair. C'est pourquoi nous vous avons invités. Vous représentez la façade maritime de la Manche, côté français, du Nord à la Bretagne en passant par la Normandie. Nous espérons que cette rencontre nous éclairera quant à l'impact régional d'un éventuel Brexit sur le secteur de la pêche et des industries de transformation, sur l'économie locale en général ainsi que sur les activités portuaires. Je salue, à cet égard, la réactivité du président de la région Normandie.

Je souhaite d'abord vous interroger au sujet de la pêche, secteur dont l'activité est foncièrement menacée par le Brexit. Comment appréciez-vous les mesures d'urgence décidées par la Commission européenne pour aider ce secteur à faire face à la perspective d'une sortie désordonnée du Royaume-Uni de l'Union européenne ? On sait que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) fait encore office de filet de sécurité pour quelques mois.

Je vous demanderai ensuite de présenter les préparatifs d'ordre plus général qui sont en cours de déploiement sur vos territoires. Chacun d'entre vous peut-il faire un point sur les aménagements des infrastructures douanières et sanitaires que le Gouvernement s'est engagé à réaliser dans l'urgence ?

Les représentants du monde politique britannique que nous avons rencontrés nous ont semblé plutôt sereins, ce qui est assez surprenant. Je ne dirais pas que la situation est sous contrôle, mais nos interlocuteurs ont semblé vouloir aller jusqu'au bout du processus, en décidant éventuellement de surseoir.

M. Ladislas Poniatowski, président. – Je ne m'exprimerai pas en tant que rapporteur du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par

ordonnances les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Je représente ici M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Avant notre séjour à Londres et à Édimbourg, nous étions dans le flou ; désormais, le brouillard est encore plus épais... Nous ne voyons pas comment nous allons sortir de cette situation. Nous avons rencontré des personnes qui doivent quitter l'Union, après les élections européennes, mais qui espèrent toujours un accord !

Si le parti travailliste et le parti conservateur parvenaient à un accord, il ne se trouverait aucune majorité, selon nos interlocuteurs, pour le voter à Westminster. Mme May et M. Corbyn perdront chacun une partie de leurs troupes pour s'être entendus avec la partie adverse. On ne sait donc pas à quel Brexit s'attendre...

D'aucuns nous ont aussi expliqué qu'il n'y aurait pas de Brexit car la situation allait s'enliser.

M. Jean Bizet, président. – Notamment le président de la commission parlementaire sur le Brexit !

M. Ladislav Poniatski, président. – L'Union européenne a accordé à Mme May un nouveau report pouvant se prolonger jusqu'au 31 octobre, mais que peut-il se passer ? Politiquement parlant, le flou est complet. Cela ne signifie pas que le travail que nous avons mené soit inutile. Nous avons permis au gouvernement français de prendre des ordonnances pour régler trois questions : le sort juridique, social et professionnel des Anglais qui vivent en France ; celui des Français qui vivent au Royaume-Uni ; les mesures à prendre dans nos trois régions afin que perdurent les échanges, notamment économiques, entre la France et le Royaume-Uni.

Nous souhaitons savoir si ces régions sont prêtes. Celle des Hauts-de-France a pris un peu d'avance ; la Normandie et la Bretagne parviennent-elles à suivre ? Je rappelle que le quart des échanges commerciaux entre l'Europe et la Grande-Bretagne transite par le tunnel sous la Manche. Par ailleurs, 88 % des échanges portuaires ont lieu à Calais et Dunkerque, 5,5 % au Havre, 3,6 % à Ouistreham et 1,9 % à Dieppe, les ports de Cherbourg, Brest et Roscoff accueillant 1 % du trafic. Fait-on le nécessaire pour aider nos entreprises et favoriser ces échanges ?

Je suis optimiste, car nous avons des atouts. Les ports normands pourraient devenir bientôt la terre d'accueil de l'Irlande. À plus long terme, il se peut que l'Écosse devienne indépendante dans deux ou trois ans. Dans les deux cas, une partie du trafic ne transitera plus par l'Angleterre. Madame, messieurs, vous préparez-vous à ces échéances ?

M. Hervé Morin, président de la région Normandie. – J'ai rencontré, moi aussi, divers acteurs politiques et économiques d'Outre-Manche, notamment les responsables des ports britanniques. Mon sentiment est que l'État français n'a pas

pris toute la mesure de la situation. Le niveau d'impréparation, notamment au ministère de l'agriculture, est considérable. Or, dans la perspective d'un Royaume-Uni devenu un pays tiers, il s'agissait d'anticiper, de prévoir des contrôles phytosanitaires et vétérinaires, de créer des postes. Dans le secteur des douanes, l'anticipation a été meilleure.

L'attention s'est focalisée sur la région des Hauts-de-France, ce qui est légitime dans la mesure où elle concentre l'essentiel du trafic transmanche. Ainsi, alors que la région Normandie avait mandaté la société Soget pour mettre en place un *cargo community system* (CCS), nous avons découvert que les douanes développaient un système spécifique pour les Hauts-de-France.

Il m'est également apparu que les Britanniques n'avaient absolument pas préparé le Brexit. Ils se refusent ainsi à embaucher des fonctionnaires chargés de contrôler, au motif qu'à l'heure actuelle, le Royaume-Uni ne contrôle pas les produits qu'il importe.

Plus inquiétant s'agissant de nos importations en provenance du Royaume-Uni, nos interlocuteurs nous ont indiqué qu'environ 4 000 entreprises britanniques du secteur de la logistique ou du transport étaient dans l'incapacité de remplir les documents douaniers leur permettant de passer la Manche sans encombre. Nous avons proposé de mettre en place des formations, mais les choses en sont restées là. Or, pour donner une idée du trafic transmanche annuel, par Caen transitent 100 000 camions et 1 million de passagers, par Le Havre 30 000 camions et 250 000 passagers, par Cherbourg 20 000 camions et 380 000 passagers, auxquels s'ajoutent 35 000 camions irlandais, et par Dieppe 45 000 camions et 340 000 passagers. On estime que 60 % à 65 %, soit deux tiers, des véhicules devront faire l'objet de contrôles vétérinaires et phytosanitaires.

L'enjeu est le suivant : pour ce qui concerne des traversées courtes, il est souhaitable qu'une partie des documents douaniers et soumis aux contrôles soient remplis avant l'embarquement afin qu'à l'arrivée des bateaux dans les ports normands, les procédures aient déjà été engagées, les administrations informées, les opérations de dédouanement effectuées et les contrôles vétérinaires ou phytosanitaires diligentés. D'où l'importance d'un *cargo community system* efficace. Des tests ont montré que les ports normands disposent d'ores et déjà de cette architecture de base.

Le port de Cherbourg a véritablement une carte à jouer dans la perspective du Brexit. Les Irlandais considèrent en effet qu'ils pourraient, du jour au lendemain, se passer du *land bridge*, le pont terrestre passant par le Royaume-Uni qui leur permet d'atteindre le marché européen, au profit d'une liaison directe avec Cherbourg. Environ 120 000 camions ainsi que des *ferries* pourraient alors débarquer dans ce port. Pour la Normandie, mais aussi pour l'État français, cette croissance plus que doublée du trafic pour cette seule liaison pourrait se traduire par une thrombose gigantesque.

Avec le patron de Brittany Ferries, M. Jean-Marc Roué, nous avons commencé à étudier un nouveau système de fret ferroviaire, dans la mesure où la

destination finale d'une partie du trafic arrivant à Cherbourg est la péninsule ibérique. Il faudrait donc, dans le cadre du nouveau contrat de plan, prévoir une ligne ferroviaire entre le Cotentin et le sud de la France ; ce réseau existe, mais des investissements seront sans doute nécessaires pour le moderniser.

Pour la Normandie, le Brexit peut être une véritable chance, à condition que cet afflux ne crée pas une situation extrêmement compliquée. Nous avons constaté depuis le début de l'année un accroissement significatif du trafic à Dieppe, Cherbourg, Caen et Ouistreham, les sociétés de logistique et de transport commençant à tester de nouvelles voies d'accès au marché européen. Mais s'il devait se produire un dysfonctionnement majeur dans les Hauts-de-France, ce ne sont pas nos petits ports qui pourraient absorber une partie significative de ces flux ; par exemple, l'absorption de 5 % du trafic de Calais représenterait pour le port de Dieppe un doublement de son activité. La question névralgique est donc le bon déroulement des opérations liées au Brexit dans les Hauts-de France.

Nous avons pris le taureau par les cornes. J'ai reçu, à la fin août 2018, l'ensemble des entreprises du secteur maritime normand et nous avons fait une conférence de presse à Paris avec tous les acteurs économiques. Le lendemain, le Premier ministre nommait un délégué interministériel, lequel constatait la non-anticipation de divers éléments, notamment la question des contrôles vétérinaires au niveau du ministère de l'agriculture. Des arbitrages ont été rendus à Matignon à la fin de l'année, qui ont permis de corriger le tir. Le retard du Brexit présente un avantage : nous avons le temps de nous y préparer !

La région Normandie a mis en place des installations provisoires, qui sont désormais prêtes, et a engagé des procédures administratives en vue d'obtenir les autorisations pour réaliser des contrôles vétérinaires et sanitaires. Les dimensions de nos ports ne permettant pas de réaliser ces formalités sur place, ce qui est pourtant la règle normale, nous avons obtenu de l'État, puis de la Commission européenne, l'agrément pour le déport des contrôles, que ce soit sur le champ de courses de Dieppe ou à la sortie de Caen et de Ouistreham. À Cherbourg, nous avons prévu un système à double flux, l'un pour les véhicules irlandais, qui peuvent dès la sortie du bateau partir sur les routes d'Europe, l'autre pour les véhicules britanniques.

Nous avons également demandé à l'État de bénéficier de dispositifs d'urgence en vue d'accélérer les investissements dans les ports. Je précise que celui-ci ne consacre pas un centime à nous aider. En revanche, la Commission européenne, qui est souvent plus à l'écoute des collectivités, a modifié ses règles de financement au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), nous accordant ainsi des subventions à hauteur de 20 % et 40 % pour réaliser ces investissements.

Cependant, comme nous nous demandions si le Royaume-Uni n'allait pas finir par rester au sein de l'Union européenne, nous avons hésité à consacrer 30 à 40 millions d'euros à la construction d'équipements et d'infrastructures qui ne serviront peut-être à rien au bout du compte. Après avoir beaucoup tardé avant de nous lancer, nous avons pris la décision de réaliser ces travaux. Dans quelques semaines ou quelques mois, les équipements en dur seront donc achevés, et créées les places pour les camions qui seront maintenus en quarantaine ou feront l'objet de contrôles complémentaires. Je pense donc que l'impact du Brexit sur le trafic a été à peu près anticipé.

Un défi plus aigü est celui de la pêche. Le ministre des affaires étrangères m'a informé, voilà plusieurs mois, que le Royaume-Uni et la France avaient passé un accord visant à garder les règles inchangées pour le moment.

Selon l'interprofession de la pêche, les volumes pêchés par les navires normands dans les eaux britanniques représentent : à Cherbourg, un tiers du débarquement en poids et 40 % du chiffre d'affaires (CA) ; à Granville, un tiers du poids et 23 % du CA ; à Dieppe, 7 % du poids et 12 % du CA ; à Port-en-Bessin, 7 % du poids et 8 % du CA ; à Barneville-Carteret, 4 % du poids et 7 % du CA.

Les îles anglo-normandes, qui ne sont pas membres de l'Union européenne, peuvent bénéficier de ses règles au titre d'une annexe datant de 1980. Pour elles également, la question des zones de pêche n'est pas négligeable.

On estime que 40 à 50 % des 750 bateaux de pêche normands seront en situation de très grande difficulté du fait du Brexit, ce qui est absolument dramatique : plusieurs milliers d'emplois sont en jeu.

Les compagnies de *ferries* doivent résoudre l'équation suivante : elles ont bâti leur modèle économique sur des délais de débarquement et d'embarquement très réduits – environ 90 minutes –, rendus possibles par la fluidité du trafic au sein de l'Union européenne. L'amortissement financier de leurs bateaux dépend de cette rapidité, qui ne sera plus d'actualité en cas de mise en place de contrôles douaniers, vétérinaires et phytosanitaires. Pour que leur écosystème continue à fonctionner, ces sociétés devront supprimer plusieurs trajets aller-retour et augmenter leurs prix.

Mon dernier point concerne la filière hydrolienne, que l'État a pour l'instant abandonnée alors qu'elle est pleine d'avenir. Dans notre région, il y a pourtant dans le Raz Blanchard l'un des deux courants les plus performants au monde pour le développement de cette énergie renouvelable, qui concerne aussi les îles anglo-normandes. La défection de l'État nous a poussés à reprendre le flambeau ; si nous parvenons à faire avancer ce dossier, nous pourrions envisager de bâtir de nouveaux accords dans ce secteur.

M. Jean Bizet, président. – Pour le secteur de la pêche, les objectifs sont de ne pas modifier l'accord entre le Royaume-Uni et la France, d'ouvrir aux navires en difficulté les crédits du FEAMP, et enfin de lier l'espace maritime, sur lequel nous avons des fragilités, et l'espace aérien, où nous sommes offensifs, afin de mener des discussions plus globales.

M. Ladislas Poniatowski, président. – Dans mon rapport sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, j'avais précisé que des crédits de l'État devaient être affectés aux ports régionaux. Je n'ai obtenu aucune réponse sur ce point de la part de Mme Loiseau, qui était alors ministre chargée des affaires européennes.

Mme Christiane Guervilly, maire d'Erquy. – En Côtes-d'Armor, nous sommes le Petit Poucet en comparaison des grands ports que vous venez de citer. Néanmoins, nos ports de pêche ont connu une belle progression depuis 25 ans, puisqu'Erquy est la quatrième criée de France, derrière Boulogne, Lorient et Le Guilvinec. Nos ports de pêche, départementaux, ont été beaucoup soutenus dans les années passées, par exemple grâce à l'armement Porcher qui compte 19 bateaux, ou au groupe Le Graët, qui compte huit entreprises en Bretagne, aux activités toutes liées à la mer, assurant 700 emplois. Notre potentiel reste fort en matière de pêche, même si la conjoncture se complique, avec des conséquences sur les entreprises. L'organisation de producteurs (OP) Cobrenord, située à l'ouest de la baie de Saint-Brieuc, considère que la pêche de ses navires est menacée à 90 %, puisqu'ils pêchent surtout en eaux anglaises où se concentre la ressource.

La criée d'Erquy représente 22 000 tonnes de produits de la mer pour une valeur totale de 70 millions d'euros à l'année. La baie de Saint-Brieuc est connue pour la coquille Saint-Jacques, même si la concurrence existe, notamment en Irlande. Pour autant, nos pêcheurs ont instauré une pêche durable, ouverte d'octobre à avril, c'est-à-dire en dehors de périodes de reproduction.

Les conséquences du Brexit toucheront davantage les 19 pêcheurs hauturiers du port d'Erquy que la cinquantaine de pêcheurs côtiers. La production est principalement composée de coquilles Saint-Jacques, de coquillages, bulots, seiches et encornets.

Les prévisions de l'OP Cobrenord qui regroupe 70 entreprises sont préoccupantes, avec une baisse de 90 % de la production, contre 70 % selon les prévisions de l'armement Porcher, qui pêche aussi sur Roscoff, c'est-à-dire en mer de Manche, au-dessus de la pointe du Finistère. L'armement est une entreprise familiale qui investit chaque année dans de nouveaux bateaux et de nouveaux côtiers.

En Côtes-d'Armor, les conséquences du Brexit portent davantage sur la pêche que sur le débarquement des produits.

M. Jean Bizet, président. – Avez-vous anticipé ces conséquences ?

Mme Christiane Guervilly. – Nous n'avons rien fait en matière d'infrastructures. M. Hervé Morin a très justement rappelé que les problématiques liées au débarquement imposeraient de renforcer les contrôles. En Côtes-d'Armor, nous ne sommes pas concernés pour l'instant. Aucun bateau anglais n'y débarque. Le port du Légué est le seul port régional de commerce que nous ayons. Les deux criées se trouvent à Saint-Quay-Portrieux et à Erquy.

L'OP Cobrenord craint les effets de la balance commerciale excédentaire au Royaume-Uni, en matière de pêche. Les produits anglais envahissent déjà les marchés français et européen. Si la livre baisse, ces marchés risquent d'être déstabilisés.

En cas de Brexit dur, certaines entreprises devront certainement déposer le bilan très rapidement. Il faudra sans doute trouver des zones de pêche plus éloignées, les Bretons pouvant aller pêcher jusqu'en Irlande, ce qui posera des problèmes de concurrence, car ces zones sont déjà pratiquées. Il faudra aussi subir des surcoûts liés aux déplacements. Le coût du poisson frais devrait augmenter.

À l'heure actuelle, un tiers de ma commune continue de vivre de la pêche et de ses activités dérivées.

M. Patrice Vergriete, maire de Dunkerque. – Les autorités portuaires, économiques et politiques du Dunkerquois sont prêtes au Brexit, mais s'interrogent à moyen terme sur la règle du jeu qui prévaudra.

En côte d'Opale, les conséquences sur la pêche concernent surtout Boulogne. Le Dunkerquois possède une flottille d'une quinzaine de bateaux destinés essentiellement à la pêche côtière. Néanmoins, le risque d'un déport en eaux dunkerquoises des autres flottes qui ne pourront plus aller en eaux britanniques est réel. Pour l'heure, le problème qui nous touche concerne surtout la pêche électrique des Néerlandais. En matière de pêche, l'enjeu du Brexit est avant tout boulonnais et son impact sur Dunkerque ne pourrait être que par ricochet.

En revanche, l'activité portuaire de Dunkerque est concernée par les conséquences du Brexit, même si le trafic transmanche ne représente que 30 % du trafic total, alors que le port de Calais est exclusivement tourné vers le Royaume-Uni. Les infrastructures de gestion du trafic en provenance ou à destination d'un pays tiers existent déjà à Dunkerque, alors que ce n'est pas le cas à Calais. On enregistre à Dunkerque 2,7 millions de passagers par an vers le Royaume-Uni, ce qui en fait le deuxième port de passage après Calais.

Nous sommes prêts pour le Brexit. Les renforts douaniers sont en place. Des parkings sécurisés pour les poids lourds ont été aménagés, avant même que se pose la question du Brexit, pour faire face aux migrations clandestines. Nous avons rénové le service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (Sivep), qui fonctionnera 24 heures sur 24 et sept jours sur sept en cas de Brexit. La dématérialisation des procédures est en place. Seul problème éventuel, certaines PME risquent de ne pas s'acquitter des procédures suffisamment en amont dans les trois premiers mois qui suivront le Brexit, de sorte que leurs camions immobilisés pourront devenir des proies pour les migrations internationales clandestines. Ce risque ne subsistera cependant que durant une période transitoire.

La fluidité est un autre enjeu, car les ports de Dunkerque et de Calais risquent de perdre en compétitivité par rapport à ceux du Benelux ou de l'Allemagne, par manque de transport non accompagné. Si le temps de transport se rallonge, il coûtera plus cher entre Dunkerque et le Royaume-Uni qu'entre

Hambourg et le Royaume-Uni, car le port allemand bénéficie de ce transport non accompagné. Par conséquent, le grand port de Dunkerque envisage de développer le transport sans chauffeur. L'évolution du marché montre déjà une légère perte de nos ports due à ce type de concurrence.

Les conséquences du Brexit sur l'activité industrielle pèsent peu pour l'instant. L'Agence pour le développement économique de Dunkerque a enregistré huit prospections d'industriels anglais en 2018 contre trois en 2017. On sent naître un intérêt et une tendance molle qui reste à préciser. Nous préparons l'accueil de ces industriels dans les Hauts-de-France. Le port de Dunkerque a les capacités foncières suffisantes pour accueillir des projets industriels d'envergure. L'évolution pourrait être positive.

M. Ladislas Poniowski, président. – Avez-vous développé une politique d'accueil particulière sous la forme de zone franche, par exemple ?

M. Patrick Vergriete. – Nous n'avons fait aucune démarche en ce sens. Mais nous avons déjà beaucoup d'expérience commune avec les industriels britanniques, quatrièmes investisseurs industriels sur le territoire dunkerquois. Nous sommes compétitifs.

Dunkerque, c'est aussi un bout de l'histoire de l'Angleterre. Chacun a vu le film de M. Christopher Nolan. Dunkerque a une image plus positive à Londres qu'à Paris, et le Brexit n'y changera rien. Le contingent de touristes britanniques explose depuis le film et deux hôtels quatre étoiles sont en construction. Nous souhaitons profiter de cet atout touristique. La détaxe devrait assurer une plus-value en matière d'attractivité. Nous maintiendrons ce lien particulier avec l'Angleterre, malgré le Brexit. Le sommet des maires franco-britanniques a été pour le moins décevant, car trop institutionnel. Il faudrait développer d'autres formes de coopération transmanche.

C'est d'autant plus important que nous risquons de perdre les fonds du programme européen Interreg, ce qui contribuera à décourager la coopération entre collectivités, alors que nous aurions beaucoup à y gagner. Les coopérations universitaires qui nous liaient à l'Angleterre sont également compromises. Nous aurions tout à perdre à ce que l'Angleterre et la France s'éloignent davantage l'une de l'autre.

M. Jean Bizet, président. – Je passe la parole à un sénateur qui est à moitié anglais, à moitié français.

M. Olivier Cadic. – Je suis 100 % français, même si je vis au Royaume-Uni. Je salue l'engagement que vous mettez à défendre votre territoire. Après 22 ans de vie au Royaume-Uni, je n'ai jamais cru à la concrétisation du Brexit. J'avais rappelé que Mme Theresa May réservait au Royaume-Uni la possibilité de participer aux élections européennes, dans une lettre écrite. Et pourtant, chacun continue à échafauder tous les scénarios possibles et imaginables sur le Brexit. On est en pleine science-fiction, et cela a un coût pour nous.

Nous sommes entrés dans le Brexit, saison 2. Depuis le vote, le problème de l'Irlande du Nord est posé et les Anglais ne font que tourner autour. Ont-ils avancé ? Depuis le 29 mars, la question est passée sous silence, alors qu'elle bloque la mise en œuvre du Brexit. Dans ces conditions, investir dans les infrastructures est un choix difficile. Qu'arriverait-il si le Brexit ne se faisait pas ? D'autant que personne n'est capable d'expliquer en quoi il consiste.

Je n'ai rien fait pour préparer mon entreprise à l'éventualité du Brexit. La raison en est simple : concrètement, je ne sais pas à quoi il faudrait la préparer.

Quels engagements financiers êtes-vous prêts à prendre ? À combien s'élèvera la facture de cet événement qui nous affecte directement, mais sur lequel nous n'avons pas été consultés ?

M. Patrice Vergriete. – Pour la communauté urbaine de Dunkerque, le coût en investissements financiers est nul, puisque les parkings sécurisés pour poids lourds sont déjà aménagés et que le Sivep est déjà modernisé. Il n'y a pas non plus eu d'embauche de douaniers, mais une mise à disposition de personnel volant. Le seul investissement direct que nous avons fait, c'est l'énergie folle que nous avons dépensée pour imaginer les scénarios de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Et c'est aussi l'inquiétude des populations face aux interrogations qui demeurent. Le monde économique n'aime que les certitudes.

M. Hervé Morin. – La recherche est un autre enjeu de taille. Les laboratoires de recherche sont largement financés sur les crédits européens. En cas de Brexit, beaucoup d'entre eux chercheront à s'implanter sur le continent pour continuer à bénéficier de ces crédits.

M. Alexandre Wahl, directeur de l'Agence de développement Normandie. – Si tant est que le Brexit se fasse, comment transformer la menace en opportunité ? Attirer les laboratoires de recherche sur notre territoire est une voie possible. La Grande-Bretagne est le pays qui a le plus bénéficié des crédits européens à moindre coût, notamment dans le domaine de la recherche. Certaines universités britanniques sont déjà prêtes à conclure des accords, voire à créer une entité juridique sur le continent pour capter les crédits européens de la recherche.

Comment faire de la Normandie un lieu d'accueil pour les entreprises britanniques, afin qu'elles aient un accès au marché européen sans barrière douanière ? Nous avons lancé une grande campagne de communication en mars 2018. Une trentaine de telles entreprises avaient manifesté leur volonté de s'installer chez nous. Beaucoup sont en *stand-by*, comme cette entreprise d'assemblage de camping-cars qui importait ses pièces de différents pays européens, activité qui deviendrait impossible en cas de rétablissement des barrières douanières. En s'implantant en Normandie, cette entreprise serait le cheval de Troie du marché européen.

En Normandie, l'excédent commercial avec la Grande-Bretagne est d'un milliard d'euros. L'Arabie Saoudite est notre premier partenaire en matière d'importations, à cause de notre industrie pétrolière. La Grande-Bretagne n'est qu'au cinquième rang de nos partenaires commerciaux. En revanche, 21 % de nos 150 volontaires internationaux en entreprise (VIE) ont choisi la Grande-Bretagne.

Pour développer notre attractivité, nous avons mis en place une zone franche sur l'axe Seine. Pour l'instant, elle n'a pas véritablement porté ses fruits. Autre initiative, nous avons monté une *joint-venture* avec l'entreprise Simec Atlantis, filiale de GLG Alliance. Le siège social de l'entreprise est en Écosse, et le ministre écossais de l'énergie nous a contactés au sujet d'une possible coopération entre nos deux pays autour de l'énergie hydrolienne.

M. Ladislas Poniatowski, président. – Il y a trois semaines, la cheffe du gouvernement écossais a clairement exprimé sa volonté de faire de l'Écosse le premier pays éolien d'Europe.

M. Alexandre Wahl. – L'Écosse a négocié avec la Grande-Bretagne des tarifs de rachat de son électricité. Ces tarifs n'existent plus pour l'énergie hydrolienne et ils ont fortement baissé pour l'éolien. Les îles anglo-normandes veulent acquérir une forme d'autonomie énergétique et sont prêtes à offrir des tarifs de rachat pour une électricité produite ailleurs que dans les eaux territoriales.

M. Jean Bizet, président. – La population britannique semble désabusée, alors que la classe politique se retire sur l'Aventin, rassurée d'avoir obtenu un délai jusqu'au 31 octobre, et certaine que les Européens ne suivront pas même si les différents partis trouvent un accord. Les représentants politiques que nous avons rencontrés nous ont posé la question d'un éventuel délai supplémentaire. Sans doute n'oseront-ils pas le demander. Mais peut-être choisiront-ils de révoquer l'article 50 du Traité sur l'Union européenne « momentanément », ce qui leur permettra de revenir à tout moment au sein de l'Union européenne.

Le monde des affaires, en revanche, est inquiet. Pour notre part, nous attendons la décision britannique pour réfléchir à la refondation de l'Union européenne. Quoi qu'il en soit, la Grande-Bretagne sera toujours un grand pays à quelques milles de nos côtes et des accords bilatéraux seront noués. L'appartenance à un deuxième cercle leur plaît beaucoup. Ils souhaitent un accord spécifique dont les contours ne sont pas dessinés, et surtout pas une union douanière qui les empêcherait de conclure des accords de libre-échange avec des pays tiers. Cependant, un accord comme le CETA a demandé sept ans de négociations... Ils ont avoué une énorme déconvenue concernant les propositions américaines affectant 30 milliards d'échanges agroalimentaires.

M. Ladislas Poniatowski, président. – Pour le prochain scrutin européen, le parti du Brexit est crédité de 36 % d'intentions de vote, le parti travailliste tombe à 16 % et le parti conservateur à 13 %. Mme Theresa May a déclaré hier soir qu'elle présenterait l'accord entre les travaillistes et les conservateurs la semaine du 3 juin, mais ce texte ne rassemble pas de majorité. Tout le monde est convaincu qu'elle sera remplacée par un premier ministre conservateur plus dur.

M. Alexandre Wahl. – Nous risquons de nous retrouver en situation extrême, avec un *brexiteur* comme Boris Johnson ou la révocation fondée sur l'article 50 du traité sur l'Union européenne, l'entre-deux sur lequel nous négocions depuis deux ans n'existant plus.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie de votre présence, car il était important de vous entendre. Il est essentiel de rester en position de réactivité. Nous avons ainsi noué de nouvelles relations avec les Irlandais, même si le Brexit n'a pas lieu.

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

Mercredi 5 juin 2019

Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Christian Cambon, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Table ronde sur l'Union européenne, maîtresse de son destin

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le Président, messieurs les ambassadeurs, mesdames et messieurs, Jean Bizet et moi-même sommes très heureux de vous accueillir à cette table ronde intitulée « L'Union européenne, maîtresse de son destin ».

Après avoir suivi de près les multiples péripéties – d'ailleurs inachevées – du Brexit, l'heure est venue de mobiliser notre énergie sur le sujet de l'avenir de l'Union européenne. Une ère nouvelle s'ouvre en effet pour l'Europe, après les récentes élections. Un nouveau parlement vient d'être élu et un nouvel exécutif européen va être constitué. On peut noter au passage l'augmentation significative des taux de participation qui marque un tournant et illustre un intérêt croissant des peuples pour l'Europe. Ces citoyens qui se sont mobilisés attendent cependant des réponses à leurs préoccupations économiques, sociales, sécuritaires et écologiques et ces défis sont immenses.

Au sein du groupe de suivi du Brexit, nous n'avons jamais cessé de nous intéresser à la relance de l'Europe. Je voudrais ici en rendre hommage à mon collègue Jean Bizet qui a beaucoup investi de son temps personnel et du temps de la commission des Affaires européennes pour suivre cette question avec mes collègues de la commission des Affaires étrangères.

En 2017 déjà, nous avons formulé des recommandations qui restent au demeurant d'actualité, dans un rapport publié à la veille du 60e anniversaire du traité fondateur. Les conclusions de ce rapport intitulé « Retrouver l'esprit de Rome » restent valables. Nous y disions déjà que le Brexit était le révélateur d'une crise existentielle profonde, à laquelle nous proposons – modestement mais avec sérieux – des pistes de réponse.

Nous avons effectué un suivi de ce travail avec un second rapport en 2018 qui constatait à nouveau l'enlisement du projet européen face aux forces centrifuges présentes partout en Europe. Trop divisée et bureaucratique, l'Europe est restée éloignée des attentes de ses citoyens. Elle ne donne pas franchement le sentiment de protéger alors que les menaces s'accumulent et que d'autres grandes puissances s'affirment avec des valeurs éloignées des nôtres.

Alors quelles sont les voies possibles de relance ? Citons-en quelques-unes mais cette table ronde permettra sans doute de dégager d'autres pistes.

L'Europe doit tout d'abord affirmer sa puissance, et donc affûter ses armes sur tous les plans : économique, politique, diplomatique, militaire et sur le plan environnemental. Des enseignements doivent par exemple être tirés de l'épisode Alstom/Siemens. Tout cela implique de surmonter nos divisions et de relancer le moteur franco-allemand, dont on sait qu'il est aujourd'hui sujet à des « confrontations » plus ou moins fécondes.

Dans ce contexte, faut-il poursuivre les projets d'élargissement ? Cinq pays sont candidats. Si le processus d'adhésion de la Turquie est de facto gelé, les négociations avec la Serbie et le Monténégro suivent leur cours, malgré de modestes progrès sur la voie de la convergence et dans un climat hostile de nos opinions publiques. La Commission recommande l'ouverture de négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Est-ce vraiment la priorité ? Pour nous, la consolidation de l'Europe doit être le dossier prioritaire.

Voilà pourquoi les sénateurs qui nous font l'amitié d'être présents à cette table ronde pourront vous écouter, se nourrir de vos réflexions et participer à ce débat pour que nous apportions notre contribution à ce défi qui conditionne une bonne partie de notre avenir sur ce continent.

M. Jean Bizet, président. – Merci Monsieur le président Cambon, cher Christian, messieurs les ambassadeurs, mes chers collègues, c'est à l'initiative du président Larcher que notre groupe, commun à la commission des affaires étrangères et à la commission des affaires européennes, a été créé au lendemain du référendum britannique en faveur du Brexit. Ce groupe est chargé de suivre le retrait annoncé du Royaume-Uni de l'Union européenne mais aussi – et désormais il en est temps – de réfléchir à la refondation de l'Union.

Nous avons déjà beaucoup travaillé sur ces deux volets, Brexit et refondation, et publié plusieurs rapports mais je dois dire que notre attention ces derniers mois a surtout été focalisée sur le Brexit, pour évoquer les préparatifs de cet événement qui devait être imminent mais joue finalement l'Arlésienne. Nous ne savons pas si la date du 31 octobre sera l'ultime échéance. Il appartiendra toujours à la Grande-Bretagne de révoquer unilatéralement l'article 50 si elle le souhaite. Personnellement, je ne souhaite pas que l'Union européenne lui accorde de nouveau un délai supplémentaire.

Dans ce contexte et alors que les élections européennes viennent de se tenir, il nous semble important de recentrer notre attention sur la refondation de l'Union. De nouvelles institutions européennes vont se mettre en place et il nous revient de leur adresser une feuille de route pour ce nouveau mandat, qui intervient à un moment décisif pour l'avenir de l'Union. Je pense que le Sénat est dans sa mission en portant cette initiative.

Dans cette perspective, nous organisons deux tables rondes : la première, qui nous réunit aujourd'hui, a pour objet d'éclairer la réflexion sur la façon dont l'Union européenne peut reprendre la maîtrise de son destin. La seconde, prévue en juillet, se penchera sur les moyens de déployer une stratégie d'avenir pour l'Europe,

et de se projeter, par différents outils, au travers de sa politique commerciale, industrielle, numérique, agricole, climatique...

Aujourd'hui, notre questionnement tournera essentiellement autour de la souveraineté et de la puissance. Frontières, monnaie, sécurité : comment l'Union européenne doit-elle appréhender ces éléments qui la constituent ?

Pour creuser cette question, nous l'avons subdivisée en trois parties et soumise à plusieurs intervenants de qualité que je remercie pour leur présence.

La première partie tournera autour de la question suivante : quel devrait être le périmètre géographique et politique de l'Union européenne ? Sur cet aspect, je propose que nous donnions la parole à M. Pierre Vimont, ancien ambassadeur qui fut notamment secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure, et à M. Georges Karolyi, ambassadeur de Hongrie à Paris, qui pourra répondre depuis le point de vue d'un ancien pays du bloc de l'Est qui ont rejoint l'Union il y a quinze ans. On dit souvent que ces pays qui ont recouvré leur identité et leur liberté ont leur vision des choses et nous devons avoir l'humilité de les écouter.

Dans une deuxième partie, nous tenterons de répondre à la question qui consiste à savoir dans quelle mesure l'euro peut être une arme géopolitique pour l'Union européenne. Sur cette question, qui est loin d'être seulement technique, nous entendrons M. Arnaud Mehl, économiste en chef à la Direction des relations européennes et internationales de la Banque centrale européenne (BCE).

Enfin, nous nous attellerons à trouver des réponses à la question : comment repenser la puissance européenne à l'échelle mondiale ? Pour répondre à cette interrogation, nous solliciterons M. Michel Foucher, ancien ambassadeur, Directeur de la formation, des études et de la recherche de l'IHEDN, et M. Nicolas Tenzer, président-fondateur du Centre d'étude et de réflexion pour l'action politique (CERAP).

Chers collègues, je vous invite à poser vos questions sur le thème de chacune de ces trois séquences, après les interventions prévues.

Que devrait être le périmètre géographique et politique de l'Union européenne ?

M. Pierre Vimont, ancien ambassadeur, ancien secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure.— La question des frontières est posée depuis l'origine de la construction européenne. À certains égards, nous pourrions même dire que le refus du Général de Gaulle par deux fois d'admettre la Grande-Bretagne dans l'Union européenne était aussi un débat sur les frontières. Ce débat a été posé ensuite avec la Grèce, puis après la chute du Mur de Berlin avec la candidature des pays d'Europe orientale et centrale. À l'époque, M. Mitterrand alors Président de la République, avait émis l'idée d'une confédération considérée comme

une sorte de « sas d'attente et de transition » pour l'ouverture de l'Europe. Cet historique démontre que la question des frontières a toujours été présente car elle est en lien extrêmement étroit avec la réflexion portant sur l'avenir et l'identité du projet européen et sa finalité.

Depuis l'origine, les Européens n'ont jamais été d'accord entre eux sur cette finalité. Ces différends existaient déjà au moment de l'Europe à six et ont perduré dans l'Europe à neuf, à douze et aujourd'hui à 28.

Pendant très longtemps, le débat a porté sur la conception d'une Europe qui aurait été essentiellement un grand marché économique pour certains tandis que d'autres défendaient l'idée d'une Europe puissance. Ce débat est encore en germe dans la mise en place du projet européen. En effet, faute d'avoir pu mettre en place la Communauté européenne de défense en 1954, le projet européen a été lancé comme un projet économique. Depuis lors, on essaie de remettre le bateau sur sa quille en y ajoutant progressivement des éléments de nature politique. Ce mouvement a commencé avec l'euro et se poursuit avec la politique étrangère et de défense, la justice, l'immigration, etc. Cette divergence de points de vue rend les discussions extrêmement difficiles entre les États membres.

Le débat actuel semble toutefois évoluer : il est aujourd'hui moins un débat entre les partisans d'un vaste espace économique et les défenseurs d'une Europe puissance pour devenir un enjeu entre les défenseurs et les opposants de l'élargissement. Certains États ont une vision géopolitique de l'élargissement et considèrent que ce mouvement doit permettre de faire monter à bord des pays qui, faute d'une adhésion, pourraient devenir des pays instables, soumis à des influences venues d'ailleurs. C'est le débat qui se joue actuellement autour de l'adhésion des pays des Balkans mais aussi celui qui commence à se dessiner autour des demandes de candidature des pays du partenariat oriental (Ukraine, Géorgie, Moldavie). C'est aussi le débat qui, à certains égards, continue de se jouer à propos de la Turquie, même si la Turquie reste un cas particulier. Cependant, en termes d'équilibre géostratégique, vaut-il mieux que la Turquie soit en dehors ou dans l'Union européenne ?

Tous les rapports de la Commission tendent à affirmer que les pays des Balkans ne sont pas prêts à rentrer dans l'Union européenne mais qu'il faut continuer à avancer pour leur donner un espoir, sauf à déstabiliser ces pays qui échapperont alors peu à peu à notre influence. Ces pays pourraient alors être attirés par d'autres partenaires au premier rang desquels on peut citer la Russie, la Turquie, les pays du Golfe et la Chine.

Ce camp de l'élargissement, largement soutenu par les pays d'Europe orientale et centrale, se heurte aux pays fondateurs de l'Union européenne qui ont le sentiment qu'un élargissement relevant d'un processus naturel pourrait faire perdre son âme à l'Europe. Il est exact que les travaux du Conseil et de la Commission européenne sont rendus plus ardu du fait du nombre des États membres. Il est plus difficile de négocier entre les 28 représentants permanents car il n'existe plus cette complicité voire cette intimité qui pouvait exister dans une Europe plus restreinte.

Pour ceux qui partagent cette école de pensée, accepter une Europe à 35 membres pose question.

Pour ceux qui sont partisans d'attendre, de ralentir voire d'arrêter le mouvement, le risque est de décourager les pays candidats et de les reléguer dans une « zone grise » où les déséquilibres, les tensions et peut-être demain les confrontations risquent de se multiplier. Ce débat devient de plus en plus d'actualité. Lors de son arrivée à la tête de la Commission, M. Jean-Claude Juncker a annoncé qu'il n'y aurait pas de nouvelles adhésions pendant son mandat de cinq ans. Tous ont alors salué son réalisme et sa sagesse. Mais cette décision a déplu à un certain nombre d'États membres : les partisans d'avancer. Par ailleurs, il faut savoir que M. Jean-Claude Juncker n'avait pas proposé de stopper les négociations en vue de l'élargissement de l'Union européenne puisque les travaux continuaient de progresser avec les pays candidats. La semaine prochaine, lors du Conseil affaires générales, sera posée la question de l'ouverture possible des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Le rapport de la Commission laisse également ouverte la possibilité d'avancer le processus avec la Bosnie-Herzégovine.

La question reste donc posée, sans doute plus que jamais. Le Brexit ne change pas cette situation. La Grande-Bretagne a toujours été le grand partisan voire le porte-parole de tous ceux qui plaidaient pour un grand marché économique. Le paradoxe du Brexit est que la Grande-Bretagne a obtenu satisfaction mais choisit néanmoins de quitter l'Union européenne alors que celle-ci commençait à ressembler au « rêve » que les dirigeants britanniques avaient placé dans le projet européen.

Avec le départ de la Grande-Bretagne, les partisans de l'avancée inéluctable de l'élargissement et de l'avancée des frontières vont-ils baisser la garde et abandonner leur combat ? Je ne le pense pas. Pour les pays d'Europe orientale et centrale qui sont aujourd'hui à la pointe de ce combat, il ne s'agit pas simplement d'une affaire de grand marché économique, il s'agit aussi d'une forme de solidarité politique, culturelle, sociale et historique. Je crois que nous aurions tort de sous-estimer cette croyance. Beaucoup de pays d'Europe orientale et centrale ont eu le sentiment d'être restés à la marge de l'Europe après leur adhésion en 2004 avec des Européens de l'ouest les considérant comme des États de seconde catégorie. Aujourd'hui, renforcer le camp des partisans de l'élargissement avec de nouvelles adhésions représenterait un objectif politique. On le constate à chacune des rencontres avec les pays candidats et ceux du Partenariat Oriental qui rappellent sans cesse leur demande de faire progresser le processus d'élargissement.

Je pense que cette question restera d'actualité, que nous continuerons à connaître une division entre les États membres et que ce fossé restera difficile à combler. En outre, force est de constater que ce fossé ne cesse de s'élargir entre ceux qui plaident pour l'extension des frontières et ceux qui réclament un repli de l'Europe sur les frontières actuelles. Il me semble que la seule manière de surmonter cette divergence voire cette confrontation directe, c'est d'essayer d'inscrire cette question dans une réflexion plus générale sur l'Europe vers laquelle nous voulons tendre. Nous devons savoir expliquer aux pays candidats que l'Europe doit aujourd'hui « remettre de l'ordre dans sa maison », qu'elle doit peut-être repenser

son architecture interne avant toute chose. Au lieu de penser l'élargissement uniquement d'un point de vue externe, nous devons d'abord déterminer comment l'Union européenne, dans sa configuration actuelle, peut s'améliorer et renforcer son organisation et son fonctionnement. Il convient également de réfléchir à davantage de flexibilités (cercles concentriques, noyaux durs). À mesure que nous avançons pour rendre l'intégration plus forte et plus permanente, nous pouvons sans doute trouver une réponse aux sollicitations des candidats qui frappent à notre porte. En d'autres termes, peut-être est-il temps de tenir un discours plus réaliste et plus courageux consistant à expliquer à nos voisins que nous devons d'abord mieux comprendre ce vers quoi nous voulons tendre avant d'apporter des réponses plus précises et plus réalistes à leurs demandes d'adhésion. Face à la Macédoine du Nord qui vient de sortir de longues années de difficultés diplomatiques et qui a pris un vrai risque pour trouver un accord avec la Grèce, annoncer que nous ne pouvons pas réfléchir à une adhésion à terme reviendrait à placer le leadership de la Macédoine du Nord dans une difficulté majeure. Nous devons donc promouvoir un discours réaliste mais porteur d'espoir.

Je vous remercie de votre attention.

M. Jean Bizet, président. – Merci beaucoup monsieur l'ambassadeur de nous avoir dressé ce panorama.

M. Georges Karolyi, ambassadeur de Hongrie. – Europe puissance, Europe protectrice, Europe souveraine, toutes ces notions conduisent à s'interroger sur la notion même de frontières. Par rapport à qui est-on puissant ? Contre qui protège-t-on ? Vis-à-vis de qui est-on souverain ? L'Europe est un des cinq continents mais, à l'exception de l'Australie, tous sont un assemblage d'États. L'Europe, au sens où nous l'entendons, est-elle un continent comme les autres et comment définir sa frontière ?

Plusieurs critères peuvent jouer mais tous ne sont pas également pertinents. À mon sens, le critère culturel ne l'est pas. Le rayonnement culturel de l'Europe a marqué presque tous les pays du monde mais ce critère ne fait pas des États-Unis un État européen pas plus que ne l'est la Russie ou encore certaines régions du Moyen-Orient ou de l'Afrique. La frontière de l'Europe ne peut être que géostratégique, c'est-à-dire qu'elle se trouve là où elle rencontre d'autres ensembles géostratégiques de même dimension et de même ambition. De ce point de vue, la frontière occidentale est marquée par l'Océan atlantique et les États-Unis, la frontière orientale par la Russie et la frontière méridionale par la mer Méditerranée et l'Afrique.

Au-delà de cette justification extérieure, il y a aussi une justification intérieure à cette frontière, qui est celle de surmonter le fait que l'Europe est justement un assemblage de plusieurs dizaines d'États de relativement petite dimension. Les pays de l'Union européenne sont certes nombreux et potentiellement plus nombreux encore avec les candidats en lice mais il serait une erreur de considérer que cet élargissement serait infini. Il ne s'agit pas de s'élargir sans but. Si élargissement il y a, celui-ci ne pourra avoir lieu que dans le cadre du périmètre que

nous définissons comme étant celui de l'Europe. Son élargissement sera par conséquent fini.

L'Europe doit d'abord combler le handicap de la petite dimension de ses membres pour lui permettre d'acquérir une véritable dimension continentale qui lui permette de jouer d'égal à égal avec les États continents (États-Unis, Chine, Russie, Inde, Brésil, Japon). Pour cela, il faut que l'Europe soit vraiment l'Europe, c'est-à-dire que l'Europe institutionnelle corresponde à l'Europe physique. La chute du rideau de fer et les différents élargissements qui l'ont suivie nous ont permis de nous en approcher mais il reste un pas à franchir. Celui-ci est dans tous nos esprits : c'est celui des Balkans occidentaux. À nos yeux, ce pas n'est pas un grand pas mais il paraît malgré tout insurmontable ou difficilement envisageable pour certains. Pourtant, tant que ce pas n'est pas franchi, nous ne pouvons pas dire que l'Europe a atteint ses frontières naturelles.

Tous ne partagent pas ce point de vue. Le Président Cambon, lui-même, a évoqué la réticence des opinions publiques à l'élargissement. Certains affirment que les pays candidats ne sont pas prêts pas plus que ne l'est l'Union européenne car cette dernière doit d'abord se renouveler et se refonder, surtout après le traumatisme du Brexit.

À mon humble avis et à celui du gouvernement hongrois, ces arguments ne tiennent pas. Il nous semble même conceptuellement dangereux car, s'ils étaient suivis à la lettre, personne ne serait jamais prêt. Les meilleurs experts trouveront toujours d'excellents arguments techniques pour nous expliquer que c'est prématuré, qu'il faut attendre, qu'il faut travailler encore. Tout cela est vrai et parfaitement recevable mais ces arguments doivent être traités à leur niveau qui n'est pas celui de la haute politique. En suivant cette ligne de conduite, jamais l'Allemagne n'aurait été réunifiée. Des arguments techniques auraient toujours été trouvés pour démontrer que l'intégration de l'ex-République Démocratique d'Allemagne était une aberration économique. Il n'en demeure pas moins vrai cette réunification était une obligation politique. Suivant ce même raisonnement, l'Europe centrale attendrait encore le moment d'entrer dans l'Union européenne. À certains moments de l'histoire, il faut donc savoir prendre des décisions politiques fortes. Elles sont certes, comme toute décision politique, techniquement contestables mais celles-ci doivent à un moment donné être prises. Elles l'ont été en 1989, en 2004, il faut faire de même aujourd'hui. Sinon, quelle image donnerons-nous de l'Europe puissance, de l'Europe souveraine, de l'Europe désireuse d'affronter les géants que sont les États-Unis et la Chine ? Quelle serait cette Europe qui ne se sent même pas capable d'intégrer ce qui reste de l'ex-Yougoslavie ? Quelle image donne un ensemble qui n'a pas pour ambition de s'étendre et de se développer ? Ce n'est pas une Europe qui a peur de son ombre qui se fera respecter au niveau international. Je comprends les considérations intérieures qui nourrissent les réticences mais celles-ci ne doivent pas venir tronquer le débat d'ensemble.

La Hongrie est le voisin de ces pays et nous ressentons peut-être mieux qu'en Europe occidentale l'anomalie, et même le danger, consistant à laisser ces pays en dehors de l'Union européenne. Comment justifier que deux pays situés entre la Grèce et la Hongrie sont membres de l'Union et de l'espace Schengen mais que la

Serbie et la Macédoine du Nord ne le sont pas ? Cette situation a de plus des conséquences dans la gestion des flux migratoires. Que justifie la mise de la Serbie sur liste d'attente jusqu'en 2025 ? Ces États continents que l'Europe veut à juste raison concurrencer (États-Unis, Chine, Russie) sans parler des États arabes et de la Turquie ont tous des visées sur cette partie de l'Europe physique qui reste en dehors de l'Europe institutionnelle. L'Europe institutionnelle serait-elle la seule à ne pas vouloir faire valoir ses intérêts avec la même force ?

Certes, il est donné des perspectives à ces pays. On me répondra que ces derniers ne sont pas abandonnés mais ne nous faisons pas d'illusions. À une époque où tout s'accélère, nous risquons d'être dépassés par plus rapides que nous. Malgré ce que Zénon d'Elée a cherché à nous faire croire : Achille finira toujours par dépasser la tortue parce que le paradoxe de Zénon d'Elée repose sur une hypothèse mortifère, celle du ralentissement infini. L'Europe ne sera jamais ni puissante, ni protectrice, ni souveraine, si elle n'accélère pas au moins en même temps que ses concurrents.

Je vous remercie.

M. Jean Bizet, président. – Merci monsieur l'ambassadeur, le message est clair. Nous n'en attendons pas moins de vous avec les mots choisis qui sont les vôtres.

M. Benoît Huré. – Je tiens tout d'abord à remercier les présidents pour l'organisation de cette réunion à une époque où l'Europe est à la croisée des chemins. Comme vous venez de le souligner, les Balkans apparaissent avec évidence comme un territoire européen. Sans confondre vitesse et précipitation, il nous revient donc de donner des perspectives sérieuses à des pays qui sont en proie à d'autres grands blocs qui se comportent davantage en prédateurs.

Toutefois, devons-nous avoir la même analyse avec la Turquie ? Le Sénat a récemment rencontré le vice-Ministre des affaires étrangères turc qui a rappelé les attentes de son pays. Alors que les élections européennes étaient propices à l'*euro-bashing*, il était touchant d'entendre des représentants de pays à la périphérie de l'Europe avoir autant envie d'en devenir membres. Dans votre pays - la Hongrie – mais aussi en Bulgarie, nous prenons même des « leçons d'Europe » tandis que les Européens de l'Ouest se comportent davantage en « enfants gâtés » de l'Europe. Ces contradictions ne peuvent que nous interpeller.

Il est vrai que les limites géographiques de l'Europe ont été là de tout temps. Au niveau domestique, les limites physiques de nos départements sont aussi fixées par des rivières et des fleuves. Cependant, le Conseil de l'Europe compte pour sa part 47 membres.

M. Jean-Yves Leconte. – En 2007, lorsqu'Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont définitivement fermé la porte à une adhésion possible de la Turquie, nous avons tourné le dos à 100 ans de convergence entre la Turquie et l'Europe. Nous n'avons pas fini aujourd'hui d'en mesurer les conséquences.

En 1989, si l'Europe n'avait pas répondu à la demande des pays qui venaient de sortir du bloc de l'est, l'Europe aurait alors perdu son âme. Gardons ces jalons historiques en tête.

Il ne faut pas croire non plus que toute construction européenne s'organise en cercles concentriques en plaçant les pays fondateurs au centre. D'autres pays européens peuvent avoir envie de bâtir d'autres types de coopération. C'est aussi ainsi qu'il faut aborder le débat.

Je suis convaincu que nous avons des défis à relever dans les pays des Balkans. Nous devons prendre en compte les efforts de la Grèce et de la Macédoine mais nous interroger différemment sur le cas de la Bosnie-Herzégovine sans réduire le débat à un choix entre l'Union européenne et les accords de Dayton. Nous ne pouvons pas laisser ce pays trouver une solution seul. C'est essentiel pour la crédibilité du projet européen et sa capacité de le faire vivre.

Contrairement à ce qui est trop souvent affirmé, nous avons toujours élargi et approfondi en même temps ou fait ni l'un ni l'autre. Les grandes crises européennes auraient également éclaté dans les frontières européennes des années 80. De plus, la situation actuelle n'est pas aussi mauvaise qu'on tend à la dépeindre. C'est un atout que des pays soient plus européens que nous à notre périphérie : c'est un fait à saluer et nous devons les y encourager. Cependant, il ne faut pas penser que l'Europe est une zone faible par rapport aux autres continents. La diversité culturelle en Chine n'est pas moins forte qu'en Europe. Nos impôts sont plus intégrés qu'ils ne le sont entre les États américains. Il nous revient aujourd'hui de donner une vraie perspective européenne, et non une antichambre, à ceux qui construisent leur politique autour d'une intégration à l'Europe. Un refus n'aurait pas seulement des conséquences sur ces pays en attente mais ce serait l'ensemble du projet européen qui serait alors abandonné.

Enfin, je perçois aussi que le débat sur l'État de droit dans les pays d'Europe centrale est un handicap. Les pays qui pouvaient être jusqu'alors de très bons avocats des pays candidats se trouvent ainsi dans une position moins forte pour défendre l'élargissement.

M. André Gattolin. – Quand on pose la question des frontières de l'Europe, nous pensons aux Balkans et au voisinage oriental et nous oublions toujours l'intégration nordique inachevée. En tant que président du groupe d'amitié France Europe du Nord, je suis évidemment sensible à cette question. Rappelons que deux territoires ont failli adhérer – la Norvège et l'Islande – alors que ces pays ne posent aucun problème d'intégration économique ou d'intégration juridique. Cette question démontre qu'il existe une autre approche de l'Europe.

Je divergerai de l'approche historique de l'ambassadeur M. Vimont car j'affirme que la construction de l'Europe ne s'est pas fondée uniquement sur des termes économiques. Le grand affrontement de la fin des années 60 a fait se confronter ceux qui voulaient une Europe strictement centrée sur le libre-échange, qui va donner naissance à l'AELE, et les créateurs du Marché commun qui est une

union douanière dotée de politiques structurelles, notamment la Politique Agricole Commune avec une visée d'autosuffisance et de souveraineté alimentaire.

Dans le match long d'intégration d'abord du Danemark, puis de la Suède et de la Finlande en 1995, nous avons oublié que les six fondateurs de l'Europe (*inner six*) avaient battu les *outer seven*, c'est-à-dire les membres de l'AELE, mais le Brexit vient pourtant reposer cette question. Si la Grande-Bretagne s'oriente vers le libre-échange et refuse l'idée même d'une union douanière voire d'une politique intégrée, une zone de dissension peut apparaître. Je rappelle également que le premier départ officiel de l'Union européenne était celui du Groenland dans les années 80. Même si le Groenland est un territoire géographiquement américain, ce territoire a fait le choix de quitter par référendum l'Union européenne alors que le Groenland n'entretient aucune relation avec le Canada puisque tous ses échanges se font avec le Danemark et l'Europe. Avec cet exemple, je vous invite à ne pas oublier la dimension nordique. Je regrette que l'Europe ait oublié de penser son Nord et son intégration naturelle tant en termes économiques que politiques.

M. Richard Yung. – J'ai soutenu très fortement l'adhésion des pays d'Europe centrale dans les années qui ont suivi la chute du mur de Berlin car il apparaissait naturel que ces pays, qui avaient été séparés de l'Europe pour des raisons historiques, reviennent dans la famille. À l'époque, nous nous étions réjouis de cet événement même si certains y restaient réticents.

Cependant, faire fonctionner une Union à 27 ou 28 pays pose question. Nous pouvons nous demander si cet ensemble n'est pas devenu trop gros. Force est de reconnaître que nous ne savons pas très bien comment faire fonctionner les institutions européennes avec des groupes et des sensibilités politiques divers suivant les pays rendant ardue toute prise de décision.

Quelles sont les autres possibilités qui s'offrent à nous ? L'un de vous a évoqué l'idée suggérée par François Mitterrand lors de la conférence de Prague avec la piste de la confédération européenne. À l'époque, cette alternative avait été balayée d'un revers de main. Cependant, ne pourrions-nous pas réfléchir à un système à deux niveaux avec une confédération européenne regroupant tous les pays et un noyau plus restreint de pays qui partageraient des valeurs et des orientations communes pour aller plus loin ? Ce système pourrait prendre la forme des coopérations renforcées ou prendre d'autres formes qui restent à inventer. En tant que spécialistes de ces questions, ces pistes vous semblent-elles jouables ?

Vous avez par ailleurs cité Zénon L'Elée, ce qui m'a fait penser à un autre paradoxe qui affirme que l'on n'arrive jamais à atteindre son objectif final car il demeure toujours une distance et un espace de temps même infiniment petit avant de parvenir à sa cible.

M. Ladislav Poniowski. – Nous menons un débat très intelligent, très poli mais un débat de long terme. Vous avez certes raison sur le fond : nous devons accueillir ces pays au risque qu'ils se tournent vers d'autres puissances. Le Président de la commission a introduit notre table ronde en rappelant que nos opinions publiques ne sont absolument pas prêtes à cet élargissement.

Par ailleurs, je ne rejoins pas du tout M. Vimont lorsque celui-ci affirme que le Brexit ne changera rien au débat. Au contraire, le Brexit change tout. Son premier effet est qu'il arrête tout. Nous nous dirigerons pas à pas vers un Brexit *hard*. Depuis un an et demi, nous suivons la politique intérieure de l'Angleterre. Le prochain Premier Ministre sera probablement un « *brexiter* » *hard* et tout sera terminé. Tant que nous n'aurons pas travaillé une solution au Brexit, alors il faudra cesser de faire croire que nous serons en capacité d'accueillir de nouveaux pays. Il y a un mois, lors du déplacement d'une délégation à Istanbul, les Turcs n'ont cessé de nous rappeler que nous fermions systématiquement toutes les portes. Sur chaque sujet (économie, défense nationale, affaires étrangères), nos interlocuteurs turcs n'ont fait que nous rappeler que le processus devait continuer alors qu'ils savent très bien que le sujet est clos. En faisant ce rappel, j'émets le souhait que le précédent de la Turquie ne concerne pas aussi les Balkans. En acceptant que la commission des affaires étrangères et que la commission des affaires européennes du Sénat débattent de l'entrée possible des Balkans dans l'Union européenne, elles donnent un sceau officiel à ces questions voire donnent des espoirs à court terme. Or il faut avoir le courage de dire qu'aucune décision ne sera prise dans des délais courts. Il est utile de prévoir l'avenir mais soyons prudents dans les paroles que nous prononçons.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie. Messieurs les ambassadeurs, je vous propose de répondre aux questions de nos collègues.

M. Pierre Vimont. – Tout d'abord, je souhaite insister sur le fait que la Turquie est un cas très particulier. En effet, l'ambiguïté est autant du côté turc que du côté européen. Le Président Erdogan a sans doute déjà obtenu tout ce qu'il voulait, c'est-à-dire la modernisation de son économie. En dépit de toutes ses prises de parole publiques, je ne suis pas certain qu'il soit tant intéressé que cela à accélérer le processus d'élargissement. La situation actuelle peut être tout à fait acceptable pour la Turquie et le Président Erdogan sait très bien que, suite aux décisions qu'il a prises concernant l'état de droit, l'Europe ne pourra pas avancer dans son sens.

La situation des Balkans est différente car nous avons pris un engagement vis-à-vis de ces pays. En 2000, lors du sommet de Zagreb, il a été annoncé qu'ils deviendraient membres de l'Union européenne. Ce serait donc revenir sur la parole donnée que de ne pas leur donner notre accord. C'est un autre élément à prendre en compte en plus de ceux rappelés par l'ambassadeur Karolyi concernant l'impatience de ces pays et le risque de les décourager.

Toutefois, si les élargissements ne sont pas bien préparés, nous courrons aussi un risque. Admettons que tous les efforts sont déployés – notamment du côté français – pour que la Bulgarie et la Roumanie n'entrent pas dans l'espace Schengen. Cette réticence se comprend mais les Bulgares et les Roumains vivent une frustration en se voyant écartés de l'espace Schengen. Par ailleurs, les critères de Copenhague ne couvrent pas uniquement des critères économiques mais également des critères politiques relatifs à l'état de droit. Or il existe de vrais problèmes sur cet aspect dans nombre de pays candidats. Les critères de Copenhague indiquent aussi qu'il faut accepter l'assimilation à la condition qu'elle ne remette pas en cause l'élan

de l'intégration. Aujourd'hui, nous faisons comme si ce critère n'existait plus mais il ne doit pas être perdu de vue.

Monsieur l'ambassadeur souligne qu'il faut prendre en compte le volet externe de la construction européenne et le risque d'influence extérieure, mais il ne faut pas perdre de vue non plus le volet interne de la construction. Il faut même combiner les deux éléments. Si l'Union européenne compte demain 30 ou 34 membres, alors il nous faudra revoir une grande partie de nos institutions. Nous ne pourrons plus nous appuyer sur des décisions prises à l'unanimité mais introduire davantage de majorité qualifiée. Nous ne pourrons pas plus poursuivre la pondération actuelle des voix avec de grands pays qui demanderont que le critère de la population soit davantage pris en compte. La question du nombre de commissaires se posera également avec une Union européenne regroupant une trentaine de membres.

En définitive, le processus d'élargissement nous impose de réfléchir à l'ordre dans notre maison. Faut-il aller vers un noyau dur, vers les coopérations renforcées ? Selon moi, ce mouvement est déjà en train de se produire. Certes, nous ne parvenons pas à mettre en place formellement les coopérations renforcées mais le procureur européen travaille actuellement avec une vingtaine de membres. De même, l'euro avance avec 19 membres et ce nombre sera peut-être moindre encore demain si nous n'arrivons pas à trouver un accord sur le budget de la zone euro. Le Président de la République évoque lui-même la possibilité de mettre en place un mini-Schengen, ce qui reposerait toute la question de la liberté de circulation.

Tout ceci démontre que l'effet du nombre ne peut pas être mis de côté. Certains chercheurs suggèrent de créer un système inspiré du Conseil de Sécurité avec des membres permanents et des membres tournants. C'est une idée que nous avons déjà en tête en 1992 au moment du débat sur Maastricht. Nous revenons toujours vers ces idées comme nous revenons toujours à l'idée de la confédération européenne car nous tournons toujours autour des mêmes problèmes qui sont l'Europe puissance et l'Europe du grand marché. Ces divergences, ces frustrations, ces oppositions ne vont pas disparaître et l'affaire de l'élargissement aux pays des Balkans va remettre ces questions sur le devant de la scène.

Pour éviter tout malentendu, je souhaite ajouter un dernier mot concernant le Brexit. Bien évidemment, le Brexit change tout, et beaucoup plus qu'on ne le pense et cela quelle que soit la solution qui sera trouvée (*no deal, hard Brexit*, révocation de l'article 50). Je suis convaincu que la Grande-Bretagne, qu'elle reste dans l'Union ou en sorte, est un pays déstabilisé, fragmenté et polarisé et qui le restera dans les 15, 20 ou 30 prochaines années. Tous les accords que nous voudrions signer avec notre partenaire devront l'être avec un pays qui connaîtra des difficultés immenses de politique intérieure. La Norvège et le Liechtenstein n'ont aucune envie de voir la Grande-Bretagne revenir vers l'AELE car ce retour serait source de déstabilisation et pourrait perturber leurs relations actuelles avec l'Union européenne. Je pense même que l'AELE ne souhaite pas cette entrée pas plus que certaines personnalités britanniques comme M. Boris Johnson.

M. Georges Karolyi. – Au cours du débat, un sénateur a évoqué la taille du Conseil de l'Europe mais la notion de frontière ne s'applique pas au Conseil de l'Europe. C'est un ensemble de pays beaucoup plus large que l'Union européenne et qui répond à des logiques différentes quoique complémentaires.

Par ailleurs, alors que le Royaume-Uni est en train de quitter l'Union, à l'autre bout de l'Europe, la Turquie souhaite y adhérer mais ne fait pas partie de l'Europe institutionnelle. La Norvège et l'Islande ont des statuts différents bien que ces deux pays font partie à l'évidence de l'Europe physique. De la même manière, je crois que les Balkans occidentaux font partie de l'Europe naturelle. À ce titre, ces pays ont vocation à entrer dans l'Union. Vous dites que ce mouvement ne peut être que lointain voire que c'est une lubie mais ces pays sont géographiquement situés au cœur de l'Europe.

Il appartiendra à l'Europe de définir sa relation avec ses pays qui souhaitent entrer dans l'Union. Cette relation ne sera pas forcément une relation d'adhésion ; elle pourrait prendre une forme assouplie.

Par ailleurs, je ne répondrai pas à vos questions portant sur l'état de droit. Je ne pense pas que la Hongrie ait quoi que ce soit à apprendre de quiconque en matière d'état de droit. Je ne crois pas que ce sujet distingue tel ou tel pays de l'Union européenne par rapport aux autres.

Des questions ont été posées sur la manière de faire fonctionner un ensemble européen qui pourrait devenir trop gros. Je ne peux pas dire si une confédération doit être promue pour répondre à ces questions. Je n'ai pas compétence pour en décider mais ce sont évidemment des questions qui vont se poser et qui vont devoir être résolues car l'Europe qui est prompte à afficher son désir de puissance doit avoir suffisamment d'ingéniosité pour trouver des réponses. Si l'Europe est tétanisée à l'idée de réduire le nombre de commissaires ou d'apporter des modifications dans ses processus décisionnels, alors je crains que l'on ne parte perdant.

Pour terminer, vous avez évoqué le cas de la Bulgarie et de la Roumanie qui ne sont pas dans l'espace Schengen. Je conçois que cette situation chagrine ces États mais ce qui leur importe en premier lieu c'est de faire partie de l'Union européenne. Cette différence d'échelle doit être rappelée. Je pense que les Roumains et les Bulgares sont bien plus contents de se trouver au sein de l'Union européenne même s'il leur reste à accomplir un pas qui consiste à intégrer la zone Schengen. Je vois là davantage un problème technique de conformité lié aux attentes des membres de la zone Schengen qu'un problème culturel ou stratégique. Pour la Hongrie, l'appartenance à l'Europe est d'ordre sentimental et non la conformité à un certain nombre de normes. À ce titre, l'appartenance à l'Union européenne est bien plus importante que l'appartenance à la zone Schengen.

L'euro peut-il être une arme géopolitique pour l'Union européenne ?

M. Jean Bizet, président. – Si nous voulons que l'Europe affirme véritablement sa puissance, l'euro doit devenir une vraie monnaie de réserve dans les échanges commerciaux internationaux. Pour aborder cette question, je laisse la parole à M. Arnaud Mehl.

M. Arnaud Mehl. – La question que vous posez recouvre un champ assez vaste. C'est une question difficile sur laquelle je souhaite m'aventurer avec énormément de prudence car elle n'appartient pas au domaine traditionnel de compétence des banques centrales. Considérez aujourd'hui que les opinions que j'exprimerai sont personnelles et qu'elles ne reflètent pas nécessairement celle de mon institution. Par ailleurs, puisque se tient demain un conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne à Vilnius, je ne pourrai pas parler de questions monétaires ou conjoncturelles.

La question de savoir dans quelle mesure l'euro peut être une arme géopolitique pour l'Europe appelle à mon sens une réflexion profonde sur trois thèmes principaux.

Le premier thème est celui du contexte. Nous nous trouvons actuellement dans un contexte assez particulier avec un débat qui monte visant à savoir si les évolutions récentes doivent inciter les Européens à prendre des mesures pour renforcer le statut international de l'euro. Certains observateurs estiment que la capacité d'émettre une monnaie internationale peut conférer à son émetteur un pouvoir monétaire, et notamment la capacité de militariser l'accès au système de paiements et aux systèmes financiers internationaux et de les utiliser comme un levier de puissance. Ce débat s'inscrit en fait dans un temps plus long car l'importance de l'euro au niveau mondial s'effrite graduellement depuis le milieu des années 2000. La zone euro pèse d'un poids très important dans la production du commerce international mais l'euro reste loin derrière le dollar comme monnaie internationale, et cela à l'aune de la plupart des critères. L'euro est utilisé de l'ordre de 20 à 30 % dans les émissions obligataires internationales, dans les prêts internationaux et dans les réserves mondiales de change pour le double voire le triple pour le dollar.

Une thèse affirme que si l'Europe ne promeut pas activement l'utilisation de l'euro au niveau mondial, alors elle sera de plus en plus exposée aux risques d'autres puissances utilisant leur pouvoir monétaire contre ses intérêts propres. C'était d'ailleurs le thème du discours sur l'état de l'Union du Président Juncker en septembre 2018 et d'une communication récente de la Commission européenne en décembre 2018 comprenant plusieurs initiatives concrètes pour renforcer le rôle de l'euro.

Le deuxième thème qui découle de ce contexte est celui du lien entre géopolitique et rôle international des monnaies. Ce lien est clair pour les spécialistes des sciences politiques. Pour les économistes, ce lien était moins évident jusqu'à peu mais des travaux empiriques récents ont mis à jour le fait que les nations qui dépendent du parapluie de sécurité américain détiennent une part significativement plus élevée de leurs réserves de change en dollars. Selon certaines estimations, lorsqu'une nation est dotée d'une monnaie internationale, le fait de forger une

alliance militaire avec une autre nation fait que la part de la monnaie de cette nation émettrice d'une monnaie internationale dans les réserves de change du pays partenaire augmente considérablement (de l'ordre de 30 points de pourcentage). Le mécanisme économique sous-jacent à ce mécanisme est assez intuitif : c'est un échange de bons procédés entre sécurité et financement externe. C'est d'ailleurs loin d'être un phénomène nouveau. Il y a un siècle, la part du franc français dans les réserves de la banque centrale de l'empire russe avait augmenté considérablement après la signature de l'alliance franco-russe de 1894, pour des raisons géopolitiques assez similaires.

Ces considérations géopolitiques touchent à des aspects qui vont bien au-delà de l'Union économique et monétaire. L'Europe exerce un rôle moteur au plan mondial dans le domaine de la réglementation, dans le domaine de la concurrence et du commerce, et les initiatives en cours pour renforcer la coopération européenne en matière de sécurité et de défense doivent permettre à l'Europe de parler d'une seule voix. Elles pourraient également affirmer plus avant le rôle de l'euro au plan mondial et contribuer à le renforcer.

La BCE n'a pas vocation à prendre position sur les questions de politique étrangère mais nous ne sommes pas insensibles à ce débat car il existe un alignement assez clair entre les politiques économiques susceptibles de renforcer indirectement le rôle international de l'euro et celles dont la zone euro a besoin pour être plus solide. C'est ce parallèle qui constituera le troisième thème de mon intervention. L'une des principales caractéristiques d'une monnaie internationale, c'est qu'elle doit offrir stabilité et sécurité aux investisseurs internationaux notamment dans les périodes de fortes tensions monétaires. Des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années pour renforcer la gouvernance de la zone euro à cette fin mais, pour que l'euro devienne une véritable valeur refuge au même titre que le dollar et par là asseoir son rang de monnaie internationale, il est important de mettre l'accent sur la dimension budgétaire de l'Union économique et monétaire. La poursuite de politiques budgétaires saines et soutenables, celles qui contribuent à étendre l'offre de dettes sans risque au sein de la zone euro dans son ensemble, pourrait accroître l'attractivité de l'euro comme monnaie de placement pour les investisseurs internationaux.

Par ailleurs, pour qu'une monnaie soit internationale, il faut des marchés de capitaux liquides et profonds car ce sont des ingrédients clés qui permettent d'asseoir la liquidité et l'attractivité d'une monnaie pour les investisseurs internationaux. Plusieurs précédents historiques peuvent être cités. L'approfondissement et le développement du système financier américain au cours du siècle passé a permis de consolider le rôle du dollar et lui permettre de dépasser la Livre Sterling en tant que monnaie internationale. En Europe, les marchés de capitaux restent en revanche en partie fragmentés selon des lignes nationales. Il existe un certain nombre de barrières institutionnelles et législatives qui empêchent la création d'un marché de capital véritablement unique. C'est pour cela que l'union des marchés de capitaux devrait être une priorité si l'on souhaite asseoir le rôle de l'euro.

Le rôle international de l'euro est au premier chef soutenu par une union économique et monétaire plus profonde et plus complète, notamment grâce à des avancées vers la construction d'une union des marchés de capitaux, ce dans le cadre d'une politique économique saine au sein de la zone euro.

Je vous remercie de votre attention.

M. Jean-Yves Leconte. – Au-delà de conditions permettant à l'euro d'être une monnaie plus politique et plus souveraine, ne faudrait-il pas s'interroger sur la manière dont nous avons fait évoluer la réglementation bancaire, en particulier les règles de Bâle ? Ces règles s'appliquent aux banques européennes de telle manière qu'elles doivent fonctionner avec des « souliers de plomb » par rapport à leurs homologues anglo-saxons. Par conséquent, elles ne sont pas totalement en mesure de remplir leur rôle et nous devons systématiquement aller chercher des financements hors de l'Union européenne. Cette situation ne risque-t-elle pas de peser à la fois sur notre économie et sur notre souveraineté ? Ne devons-nous pas envisager de revoir ces exigences ?

M. Arnaud Mehl. – C'est une question qui concerne essentiellement les régulateurs et le comité de Bâle. Je ne sais pas si c'est un point absolument fondamental en ce qui concerne le rôle international de l'euro car ces règles s'appliquent à toutes les banques. Les facteurs les plus importants pour qu'une monnaie devienne une monnaie internationale sont la stabilité (des prix et des institutions), l'ouverture (à la fois commerciale et financière) et le développement financier dont les banques sont un élément. Si le dollar est une monnaie prééminente au plan mondial, c'est aussi parce que le marché des bons du Trésor américain est le marché le plus liquide et l'actif sûr le plus important dans le système financier et monétaire international. Tous ces facteurs sont au moins aussi importants si ce n'est plus importants que celui que vous évoquez.

M. Jean-Yves Leconte. – Certes, mais il demeure néanmoins utile de réduire ce handicap.

M. Arnaud Mehl. – Je pense préférable d'avoir une vision holistique de la question plutôt que de se centrer sur un seul aspect.

M. Richard Yung. – Il est difficile pour la Banque centrale européenne de faire jouer un rôle géopolitique à l'euro. De plus, cette mission n'est pas dans son mandat. En outre, endosser ce rôle reviendrait à jouer sur le taux de change, ce qui ne figure pas non plus dans ses missions. Contrairement à d'autres pays, nous ne disposons pas de cette arme. Par conséquent, l'euro est un outil interne à la zone euro mais n'est pas un outil externe.

M. Arnaud Mehl. – La question que vous posez est peut-être celle de la dévaluation mais je ne sais pas si cet élément est fondamental pour asseoir la crédibilité d'une monnaie au niveau international. Si je me place en tant qu'avocat du diable, je pense au contraire que ce sont les monnaies fortes qui sont propulsées par des fondamentaux solides qui deviennent des monnaies internationales. Les États-Unis sont traditionnellement en faveur d'une politique du dollar fort, qui lui

permet aussi de bénéficier de taux d'intérêt faibles. À mon sens, le canal du change n'est pas essentiel pour faire d'une monnaie une devise internationale. Pour qu'elle le devienne, il faut réunir les ingrédients suivants : la stabilité de l'économie et celle des institutions, l'ouverture, la liquidité et la profondeur des marchés et la crédibilité.

M. André Gattolin. – Même si nous en parlons peu, il convient également d'évoquer la capacité intégratrice de l'euro. Soulignons que le Brexit est envisageable car le Royaume-Uni a fait le choix de l'*opt-out* tandis que la Grèce n'a pas envisagé la possibilité d'une sortie de l'Union européenne au vu tenu de ses conséquences probables. De la même manière, la situation actuelle de l'Italie ne conduira pas ce pays vers une sortie de l'Union européenne mais vers un retour à des fondamentaux. Nous ne devons pas minorer cette fonction intégrative de l'euro, car elle est une fonction première.

M. Arnaud Mehl. – La question que vous évoquez n'est pas liée au statut international de l'euro. C'est plutôt une question interne à la zone euro. La zone euro comprend des cadres et des règles qu'il est important de respecter afin de maintenir la cohérence et la cohésion.

M. Jean Bizet, président. – Pour asseoir la puissance européenne, ne pensez-vous pas qu'il nous faudrait mettre en place un certain fédéralisme budgétaire au niveau de l'union économique et monétaire ?

La commission des affaires européennes s'est penchée sur l'extraterritorialité des lois américaines. Quelles que soient les réponses que peut donner l'Union, au travers du règlement de 1996 ou de la création d'un véhicule spécial, on voit cependant que les réponses ne sont pas les bonnes et que la meilleure des réponses serait justement de faire de l'euro une monnaie de réserve internationale. Mais comment y parvenir ? Pourquoi s'investir dans le multilatéralisme et le redimensionnement de l'organisation mondiale du commerce si ces efforts sont anéantis par les Américains par le biais du dollar ?

M. Arnaud Mehl. – Votre première question est hautement politique. Pour ce qui nous concerne, nous croyons à l'application du cadre budgétaire existant. Aller vers plus de fédéralisme budgétaire est une question qui vous appartient et sur laquelle la BCE ne peut pas se prononcer compte tenu de ses implications politiques.

M. Jean Bizet, président. – Vous conviendrez que c'est indispensable.

M. Arnaud Mehl. – Ce qui est indispensable, ce sont des politiques budgétaires saines et soutenables. C'est un propos que j'ai déjà tenu lors de mon exposé mais c'est une conviction profonde.

Pour répondre à votre deuxième question, je dirai que des politiques budgétaires saines et soutenables, une union des marchés de capitaux, la consolidation de l'union économique et monétaire sont les voies les plus à même pour renforcer l'euro. Ces orientations sont nécessairement en soi et permettraient aussi de renforcer le rôle de l'euro, car ces politiques sont alignées. Cependant, je

pense qu'il faut les mettre en œuvre pour elles-mêmes et pas simplement avec pour ambition de renforcer le rôle de l'euro même si, par effet collatéral, elles permettraient d'y parvenir.

Comment repenser la puissance européenne à l'échelle mondiale ?

M. Jean Bizet, président. – Pour ce troisième et dernier volet de notre table ronde, je cède la parole à M. Michel Foucher et à M. Nicolas Tenzer.

M. Michel Foucher. – Mon exposé sera centré sur les sujets de sécurité et de défense. Ce choix présente le mérite d'éviter toute réflexion abstraite, comme on aime à le faire en France, sur l'Europe puissance. Pour structurer mon propos, je dresserai un état des lieux des questions de défense et de sécurité, puis je vous proposerai un scénario prospectif et provocateur avant de conclure d'un mot sur la question du changement d'échelle.

La défense européenne peut être décrite comme la défense de l'Europe de l'Union par les Européens eux-mêmes. Actuellement, la défense de l'Europe est assurée par l'OTAN, c'est-à-dire par les États-Unis, garants en dernier ressort. Rappelons que les États du grand élargissement de 2004-2007 ont adhéré à la « famille euro-atlantique », pas à l'Union européenne seulement. Cette protection assurée par un tiers extérieur garantit un concert des nations européennes sans poser la question séculaire de l'équilibre des puissances. Sans les États-Unis, nous aurions une coalition, mais une coalition sans chef peut-elle fonctionner ?

De plus, il n'existe pas de consensus entre États sur la question de la défense européenne. Le 12 juin prochain, le président Duda se rendra à Washington pour essayer de convaincre le président Trump de créer un fort Trump en Pologne, financé par Varsovie à hauteur de 2 milliards d'euros. Le Pentagone est réticent à installer une présence permanente alors que 4 500 Américains sont déjà présents sur le territoire européen et davantage favorable à une présence en rotation et au soutien via la formation. En échange, la Pologne a promis de faire l'achat de 32 F-35 pour jouer en sa faveur tout en demandant aux États-Unis de faire preuve de davantage de flexibilité dans l'octroi des visas. Sur ce dossier, aucune décision ne sera prise après la visite du président Duda aux États-Unis mais une décision pourrait être prise à l'automne.

Comme l'a signalé Madame Parly, ministre de la Défense, lors de son allocution du 18 mars 2019 à l'Atlantic Council, « la clause de solidarité de l'OTAN s'appelle l'article 5, pas l'article F-35 » et une alliance est inconditionnelle. Cependant, Lockheed Martin, qui s'intéresse à la défense européenne, va installer son siège européen à Varsovie.

Ces exemples démontrent qu'il n'existe pas de consensus entre États : il est observé des divergences de points de vue entre la France et la Pologne sur la question de l'autonomie stratégique et la souveraineté comme il est noté des différences de points de vue sur la question des relations avec la Russie entre la Pologne et l'Italie ou encore entre l'Italie et l'Estonie.

Il n'y a pas non plus de convergence entre les partis politiques. L'opinion publique européenne considère que l'OTAN est actuellement la meilleure protection de l'espace européen. Lors du vote qui a été organisé le 13 mars 2018 sur le projet pilote du fonds européen de la défense, le Parti Populaire Européen (PPE), l'Alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe (Alde) et le groupe ECR (*European Conservatives and Reformists*) ont rendu un avis favorable tandis que tous les autres partis ont voté contre le projet ainsi qu'un quart des Socialistes et Démocrates (S&D). Cette répartition signifie que 63 % des députés ont voté en faveur du fonds européen de la défense. Cependant, dans la nouvelle configuration du Parlement européen, qui vient renforcer le camp neutraliste, l'écart serait resserré avec 52 % de voix favorables.

Il n'existe donc ni consensus au niveau des États ni au niveau des partis mais un mouvement se dessine néanmoins sous l'impulsion du projet pilote du fonds européen de la défense et de l'initiative européenne d'intervention à dix pays (dont la Finlande et le Royaume-Uni) sur l'idée d'une culture stratégique commune. Dans le même temps, le thème de la souveraineté prospère.

Dans ce contexte, le pays clé est l'Allemagne. Outre-Rhin, les sociaux-démocrates refusent d'augmenter le budget de la défense. Cette situation n'évoluera pas avec la montée en puissance des Verts qui adhèrent à un scénario neutraliste. Un choix politique doit pourtant être acté pour la succession des avions Tornado. Ce choix portera-t-il sur les équipements Eurofighter alors que les États-Unis freinent cette option pour pousser la solution Lockheed Martin ? À ce sujet, rappelons que les Tornado sont les outils de déploiement des armes nucléaires américaines stationnées sur la base allemande de Büchel au titre d'un arrangement de partage nucléaire avec l'OTAN. Par ailleurs, les choix de défense engageant sur le long terme et le système franco-allemand d'avion de combat du futur (SCAF) vise l'horizon 2040.

Au regard de l'ensemble de ces divergences, il est évident que nous devons résolument éviter de parler d'une armée européenne. Pour ma part, je suis convaincu que les Européens prendront ces sujets au sérieux lorsqu'ils vivront un choc extérieur extra-européen. Selon M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux États-Unis, M. Donald Trump pose les bonnes questions en demandant si l'Europe a encore besoin du mentor américain. De toute évidence, les Européens devraient prendre en main leur propre sécurité et ne plus rien attendre des États-Unis.

La politique extérieure des États-Unis a toujours été inspirée par des intérêts et des contextes mais également par une pensée fondée sur le type de relation à bâtir avec le monde. Dans ce domaine, trois courants sont identifiables.

Le premier est le wilsonisme, devenu l'internationalisme libéral, consistant à dire que les États-Unis ont une responsabilité dans le maintien de l'ordre libéral international et doivent encourager la transition démocratique. Cette école de pensée regroupe Mme Hillary Clinton, M. Hubert Védrine, Mme Madeleine Albright par exemple. À l'heure actuelle, ce courant du wilsonisme semble reculer.

La deuxième école est celle du néo-conservatisme, fondée sur un changement de régime par la force dans les régions d'intérêt pour les États-Unis. Ce courant est celui de M. George Bush ou encore de M. Dick Cheney. Aujourd'hui, il est porté par M. John Bolton, mais je pense qu'il ne restera pas longtemps dans sa fonction actuelle, puisque le président Trump n'adhère pas à ce courant de pensée.

La troisième école regroupe les avocats de la retenue (« *restraint* »). Ce courant encore souterrain tend aujourd'hui à se mettre en place, notamment au MIT dans le *working group* sur les questions d'armement et de défense mais aussi à Chicago. Ce mouvement n'est pas celui de l'absence d'interventionnisme mais s'illustre par le slogan « *Come home America* ». Ce courant est représenté par M. Charles Mearsheimer, M. Stephen Walt et M. Barry Posen par exemple. Ces personnes étaient déjà influentes lorsque M. Obama était président. Ce courant de la retenue vise à diminuer le budget de la défense pour se consacrer aux enjeux internes (éducation, infrastructures, questions raciales). Cette volonté avait été exprimée par M. Barack Obama en parlant de « *nation building at home* ».

Dans l'hypothèse où ce dernier courant viendrait à l'emporter, quelles en seraient les conséquences pour l'Europe ? Le budget américain de la défense serait réduit mais Washington garderait toutefois une capacité d'intervention dans le Golfe et en Asie. L'objectif serait alors de contraindre les alliés à accepter leurs responsabilités politiques. D'ailleurs, certains pensent que, sans la protection américaine, le Japon aurait été obligé de regarder son passé avec plus de lucidité et de se réconcilier avec ses voisins (Corée du Sud, Chine). De la même manière, sans cette protection des États-Unis, l'Allemagne aurait sans doute mieux pesé les risques de sa politique yougoslave et aurait été plus sensible aux arguments du président Mitterrand. Ce retrait américain conduirait donc à la disparition de l'OTAN. Les 100 000 soldats américains seraient retirés du continent ainsi que les équipements. Les États-Unis vendraient alors de nouveaux équipements aux alliés et encourageraient le développement d'une industrie européenne de défense avec des licences américaines. Dans ce scénario, se pose la question de la protection nucléaire de l'Allemagne. Dans ce courant de pensée et compte tenu du fait que la Russie-et peut-être d'autres États – refuserait un scénario alternatif pour la sécurité de l'Allemagne, les Américains aideraient l'Allemagne à devenir une puissance nucléaire pour qu'elle puisse assurer sa protection dans une période de stabilité continentale pour éviter une réaction russe. On touche ici à la limite du scénario que je décris, cependant si l'on considère qu'il est utile de se préparer à une situation où la garantie américaine de sécurité n'est pas éternelle, la mise à l'étude d'autres scénarios, qu'ils apparaissent absurdes ou non, est indispensable.

Au-delà, la mise en place d'une défense européenne soulève trois questions.

Premièrement, faut-il attendre un signal venu de Washington pour élaborer des alternatives, dont bien des ingrédients sont déjà en place avec le retrait des forces intermédiaires du traité FNI de 1987, qui suscite dans les milieux stratégiques allemands une véritable panique, et l'échéance de New Start en 2021. Ces éléments démontrent qu'il faudra débattre du nucléaire en Europe. La question n'est pas nouvelle puisque De Gaulle en parlait déjà. Dans le Livre Blanc de 1994, une doctrine nucléaire européenne était posée par François Mitterrand comme centrale dans la construction d'une défense commune. M. Alain Juppé en 1995 parlait également de dissuasion concertée et Jacques Chirac évoquait les intérêts vitaux communs et dialoguait avec Berlin lors du retrait des Hadès en 1996. Enfin, dans la Revue stratégique de 2017, il est annoncé que la dissuasion française a une dimension européenne.

Toutefois, ce scénario n'a de sens que si les États-Unis ne sont plus considérés comme fiables mais rien ne nous interdit de nous préparer à cette hypothèse.

Deuxièmement, la stratégie de la retenue est-elle compatible avec le maintien de la position dominante des États-Unis ? Les États-Unis sont-ils conscients d'un risque d'isolement en cas de désinvestissement stratégique en Europe ? Pour les États-Unis, la réponse passe par la division de l'Eurasie. M. Stephen Walt de Harvard présente un scénario intermédiaire avec une présence américaine moindre, une alliance renouvelée en fonction des intérêts américains et un alignement de la politique de défense plus autonome des Européens sur l'objectif central des États-Unis, à savoir contenir la Chine.

Troisièmement, quelle architecture de sécurité mettre en place avec la Russie qui se comporte comme une grande puissance qu'elle n'est pas ? Les Russes ont un objectif permanent de découplage entre l'Europe et les États-Unis. Je pense cependant que l'on surestime la menace russe tandis que l'on sous-estime la menace chinoise, notamment dans les Balkans. En outre, la Russie reste obsédée par la Chine et ses nouveaux missiles de croisière mer-sol Kalibr 9M729 sont dirigés vers la Chine.

Sur la base de ces éléments, quelle est l'échelle pertinente pour penser la sécurité de l'Europe à long terme ? Au-delà des doutes américains, elle doit aussi prendre en compte l'affirmation chinoise. Tous les quatre ans, en effet, la Chine met en mer l'équivalent de la flotte française. Dans ces conditions, la sécurité européenne doit se penser dans un nouveau contexte stratégique, extrêmement complexe. Ce sujet doit être résolument discuté avec les Russes et cette nécessité risque de se poser beaucoup plus vite que ne le pense une majorité d'élites russes actuellement fascinées par la Chine. À mon sens, il est absolument nécessaire d'en parler avec eux, même extrêmement discrètement.

La construction européenne s'est toujours déroulée dans un contexte international : sur les ruines de l'après-guerre, sur la guerre froide, sur la décolonisation pour un certain nombre d'États membres, sur l'effondrement de l'Union soviétique, mais les échelles de référence ont toujours été des échelles internes alors qu'il faut désormais raisonner à l'échelle mondiale. Or les accords franco-allemands qui se fondent sur des échelles intérieures ne se retrouvent pas nécessairement à l'échelle mondiale. C'est par exemple le cas pour la taxation des GAFAs ou pour les sujets d'agriculture. Rappelons que Mme Angela Merkel est prête à sacrifier l'agriculture française pour sauvegarder l'automobile européenne aux États-Unis.

Quand on raisonne sur les intérêts européens à l'échelle mondiale, les désaccords entre États membres sont peut-être plus importants que ne le sont les points d'accord. Cette échelle supplémentaire de référence suppose donc de s'accorder sur une liste étroite d'intérêts partagés et pas seulement sur des valeurs pour clarifier les convergences et divergences entre États membres. En procédant ainsi, il ne s'agit pas de refonder mais d'ajouter une échelle de réflexion sur la finalité du projet européen à l'échelle mondiale. Cette démarche oblige aussi à se montrer lucide sur la définition des intérêts partagés. Ce travail consistant à établir une *short-list* n'a jamais été fait mais doit être entrepris de manière discrète et d'abord dans un cadre resserré et informel entre quelques États.

L'une des forces des États-Unis, malgré leurs erreurs tragiques, est leur capacité à mobiliser la réflexion prospective grâce à de nombreux centres de recherche. Il faut suivre cet exemple et fournir le même effort en Europe. C'est ce que font vos deux commissions réunies au sein de ce groupe de suivi.

Je vous remercie de votre attention.

M. Jean Bizet, président. – Merci monsieur l'ambassadeur.

M. Nicolas Tenzer. – Au cours de ma prise de parole, je voudrais aborder la notion de risques et souligner les risques auxquels l'Europe est confrontée, puis revenir sur les meilleurs moyens de comprendre le projet européen et enfin repenser l'architecture de sécurité.

Les risques qu'affronte l'Europe doivent être énoncés. Si l'on parle d'Europe puissance, c'est que nous affrontons des risques immédiats. À mon avis, le risque systémique majeur que fait face l'Europe est l'action du régime russe. C'est un risque global qui est à la fois militaire, stratégique et sur les valeurs. On ne peut pas penser ce risque combiné si l'on ne perçoit pas qu'au travers de l'action de la Russie, la visée est de détruire l'ensemble des principes de l'Europe ainsi que le droit international, le droit humanitaire et les organisations internationales dont l'ONU. Ce risque se manifeste par l'entretien d'une menace en Europe. Faut-il rappeler au grand public, qui ne le perçoit pas, que la Russie mène une guerre à trois heures de Paris et qui a fait plus de 14 000 morts et 1,6 million de personnes déplacées ? C'est une guerre « chaude », qui tue quasiment tous les jours mais qui est une guerre contre laquelle l'Europe ne fait rien alors que pourtant, comme le disait l'ancien ministre tchèque des Affaires étrangères « le destin de l'Europe se

décidera en Ukraine ». C'est aussi un test pour la crédibilité de l'Europe, pour sa présence à l'international, pour sa légitimité profonde sur la scène internationale. Nous pourrions également parler de la Syrie où la Russie commet directement et en soutien au forces de Bachar El Assad des crimes de guerre. Si nous voulons être cohérents sur nos principes, nous devons énoncer les choses clairement. L'Europe ne perd-elle pas une partie de sa légitimité en n'intervenant pas pour protéger ?

La menace de la Russie est de moyen terme puisque la Russie, en tant que grande puissance, est condamnée à disparaître du monde. Elle crée cependant des tourments majeurs dans notre démocratie en interférant dans nos élections, en finançant certains partis voire certains *think tanks*. Ce sont bien évidemment des menaces très sérieuses pour le fonctionnement de notre démocratie et de notre vie publique.

La deuxième menace est de long terme : c'est celle de la Chine. Soulignons ici que la Chine se réarme de manière massive et participe au travail de déstabilisation de l'ordre international et de nos valeurs. Pour faire simple, nous sommes globalement dans un affrontement entre les démocraties libérales et les puissances qui ne sont pas attachées aux principes du droit international et du droit humanitaire, comme la Russie, la Chine, la Turquie, l'Arabie Saoudite voire les États-Unis de Monsieur Trump.

Si nous voulons défendre nos principes, il nous faut nouer les deux termes classiques du droit européen, à savoir le droit et la puissance car la puissance est la justification du droit. Ce droit a d'ailleurs été mis en avant dans la construction européenne et figure dans l'ensemble des textes fondateurs tandis que la puissance est le moyen pour que le droit soit appliqué. Si nous défendons le droit mais que nous restons impuissants, si nous sommes les « prophètes désarmés du droit », pour reprendre l'expression de Machiavel, à quoi sert cette Europe ?

La Chine joue de manière extrêmement habile le jeu des institutions internationales. Grâce à sa puissance, elle a su trouver des points d'entrée en Europe. Elle déstabilise un certain nombre de régions, y compris les Balkans. Elle est aussi prête à conduire des alliances avec des pays européens qui vont à l'encontre de nos principes et qui pourraient menacer nos emplois et nos économies.

À partir de ce constat des menaces qui s'étendent au-delà de celles que je viens de citer puisque nous pourrions bien évidemment citer aussi la menace du terrorisme, tant islamique que des mouvements d'extrême-droite, nous devons déterminer comment nous défendre. Je crois que cela suppose de repenser le projet européen. Nous devons penser une Europe géopolitique. Beaucoup de dirigeants européens parlent à juste titre de valeurs, d'institutions, d'organisation, d'architecture, cependant, quel est le projet géopolitique de l'Europe ?

Dans ce cadre, la question des frontières est totalement centrale. Nous devons configurer nos frontières au travers des menaces qui planent sur l'Europe. Cette réflexion ne doit pas s'appuyer uniquement sur des considérations géographiques, historiques et culturelles mais aussi en fonction de la zone que nous devons protéger. De ce point de vue, nous devons englober les Balkans occidentaux mais aussi les pays du partenariat oriental et en particulier l'Ukraine. Je pense que nous devons donner une perspective claire d'intégration à l'Ukraine dans une forme de l'Union européenne. En termes géopolitiques, c'est totalement nécessaire. Peut-être faut-il donner aussi cette perspective à la Géorgie ?

Ce projet géopolitique associant une visée politique, des valeurs et un continent est primordial. Cependant, qu'entraîne-t-il en termes de sécurité ?

Je pense que parler d'une défense européenne au sens d'une armée européenne n'a absolument pas de sens. Cette idée ne peut pas être raisonnablement conçue ni en termes d'emplois ni en termes de chaîne de commandement, entre autres. Dès lors, nous ne pouvons pas avoir deux organisations se posant comme garants de la sécurité de l'Europe. À moyen terme, il faut clairement s'orienter vers une architecture qui combine les deux niveaux, avec un pilier européen de l'OTAN doté d'une certaine autonomie. Ainsi, nous ne dépendrions plus des États-Unis pour une partie de l'engagement de nos troupes dès lors que nous aurions à défendre une partie du territoire européen ou de nos alliés (y compris en Ukraine ou en Syrie). Ce seraient des cadres de défense à géométrie variable qui restent à imaginer avec ce que cela suppose en termes de commandement européen. Aujourd'hui, un tel projet n'est pas encore acceptable par les Américains et c'est encore très difficile à faire comprendre à un certain nombre de pays européens, notamment du côté de l'Allemagne. Il faut pourtant aller résolument dans cette direction.

Nous devons aussi renforcer notre défense et disposer d'une force d'intervention européenne dans les zones qui nous menacent notamment au Sahel. C'est un défi à relever – malgré les blocages – pour asseoir la crédibilité et l'engagement à moyen terme de l'Europe.

Il nous revient aussi de faire prendre conscience des menaces à nos opinions publiques. Je crains parfois que le discours diplomatique d'un certain nombre d'autorités en Europe soit beaucoup trop faible pour de mauvaises raisons. Je suis convaincu qu'il faut énoncer ces menaces pour dramatiser et mobiliser les opinions publiques d'autant plus que ces enjeux nécessiteront aussi des efforts considérables dans les années à venir. Enfin, nous ne pouvons pas laisser se défaire les principes fondamentaux de la civilisation à côté de l'Europe.

Je vous remercie.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie tous deux pour les messages que vous nous avez adressés qui ne sont pas des messages simples mais qui sont des messages clairs sur la défense de notre civilisation.

M. Ladislas Poniowski. – Vous avez annoncé que vous ne croyez pas à l’armée européenne et je partage votre avis car ce projet n’a pas de sens. Aujourd’hui, notre défense dépend des Américains. Toutefois, vous annoncez en même temps que les Américains veulent se désengager tout en influençant les Européens sur le choix des équipements à acquérir. Dans ce panorama, pensez-vous que le fonds européen pour la défense peut monter en puissance ?

M. Michel Foucher. – Les Américains ont certes fait part de leur désaccord à ce projet de fonds européen qui donne clairement un privilège aux industries européennes. Je maintiens que les Européens prendront conscience de l’importance de leur défense lorsque se produira un choc externe. La concrétisation de ce projet nécessitera cependant de faire un effort de rationalisation puisque l’Europe compte quatre modèles de chars (contre un seul aux États-Unis), 18 modèles de frégates et deux modèles d’avions de combat. Ce travail sera difficile à conduire car il faudra sélectionner un leader, une nation cadre. Dans ce projet, le pays clé sera l’Allemagne. Or, l’Allemagne est profondément divisée sur cette question. Rappelons que le vice-chancelier a bloqué la décision de Madame Merkel d’augmenter le budget de la défense. En outre, les élections européennes ne vont pas dans le sens de l’émergence de forces politiques en faveur d’un effort complémentaire en matière de défense. Face aux nouveaux défis qui seront à relever, l’Europe devra savoir improviser pour écrire sa partition. Il faudra aussi que cet effort industriel ne soit pas déconnecté des objectifs stratégiques et politiques.

M. Jean-Yves Leconte. – De vos interventions, je retiens que les États membres n’ont pas nécessairement des intérêts communs ni la même perception des menaces. D’ailleurs, l’intervention de la France au Sahel est souvent incomprise alors qu’elle est directement liée aux sujets de sécurité de l’Europe.

Par ailleurs, je trouve que nos partenaires européens sont très indulgents par rapport aux conséquences géopolitiques de l’intervention franco-britannique en Libye. On peut difficilement parler de défense européenne sans parler de la cohérence de la politique extérieure et du partage des décisions. Or, en France, on a souvent tendance à prendre des décisions sans associer nos partenaires.

Pour renforcer l’Europe, il faudrait se diriger vers une intégration plus forte sur le plan politique. Avec un contrôle des frontières commun, une politique migratoire plus convergente s’impose également. Cette intégration est plus que nécessaire dès lors que cette politique de la défense conduit à envoyer des troupes au front.

M. Nicolas Tenzer. – Penser que nous pourrions tout faire ensemble est irréaliste. Nous n’aurons jamais une position commune partagée sur la frontière russo-ukrainienne, sur l’intervention au Sahel, sur le processus politique en Syrie. Une étape, en revanche, pourrait être de fixer un cadre à définir (par exemple celui des coopérations renforcées) entre un nombre limité d’États.

Pour avancer sur ces questions, il nous faut d'abord en débattre davantage. Or, dans la plupart des pays européens, ces sujets de défense ne sont jamais abordés ou très peu, y compris dans les séances publiques du Parlement. Ces questions ont également été très peu abordées lors de la campagne des élections européennes. Il est de la responsabilité des gouvernants de réintroduire ces questions.

M. Jean-Marc Todeschini. – Je partage l'avis que vous avez exprimé concernant l'Europe de la défense. C'est en effet souvent un « chiffon rouge » pour nos partenaires européens.

Je rejoins également Madame Parly lors de son intervention sur l'article 5 qui n'est pas l'article F-35. À l'assemblée parlementaire de l'OTAN, les Américains ne sont présents que pour inciter à acheter les équipements américains en contrepartie de leur protection et cette position est parfaitement assumée. Toute intervention adverse de la France suscite même un haro.

Vous avez évoqué la Russie sans parler de la Turquie qui signe des accords avec Poutine. Pensez-vous que l'OTAN peut implorer en raison du jeu des Russes en Turquie ?

M. Nicolas Tenzer – Je suis personnellement inquiet de cette attitude de la Turquie et plus globalement de la situation des droits de l'homme en Turquie. Je pense que le président Erdogan joue à court terme avec la Russie, notamment via l'achat de ses équipements. La Turquie a toujours été tiraillée entre l'est et l'ouest. Tout ceci donne donc une politique incohérente. Avons-nous intérêt à garder la Turquie dans l'OTAN ? Je pense que nous y avons intérêt. La difficulté est surtout que la Turquie n'est pas un allié fiable. En outre, l'absence totale de scrupules de la Turquie en Syrie ne vient pas nous rassurer. Plus globalement, les politiques des présidents Poutine et Erdogan ne vont pas dans le sens des intérêts de leurs pays à moyen terme. Ces deux pays auraient plutôt intérêt à jouer un jeu coopératif et ouvert avec l'Union européenne. Cependant, ces deux pays ne fonctionnent plus dans une logique d'intérêt mais dans une logique d'idéologie.

M. Michel Foucher. – M. Erdogan a une marge de manœuvre car la Turquie est protégée par l'OTAN. En même temps, il existe une stratégie russe. Blue Stream est une dépendance croissante de la Turquie vis-à-vis du gaz russe. Les S-400 correspondent à une tentative de découplage entre l'Europe et les États-Unis. Cette représentation fonde la vision russe et son droit d'intervention dans les affaires européennes. C'est la vision d'Alexandre Ier. En 1807, Napoléon écrivait que la puissance des États est dans leur géographie indiquant ainsi au tsar qu'il devait se préoccuper de son territoire, plutôt que dans le sens donné par De Gaulle.

Il existe une permanence de la culture stratégique russe qui a toujours divisé sa stratégie en trois théâtres : les Carpates et la Mer noire, l'Asie centrale et l'Extrême-Orient. Or, la Turquie fait partie de ce périmètre.

Les frictions avec l'OTAN justifient un effort de réarmement. Il est certes dommage que l'on ne renoue pas un dialogue avec la Russie. Trivialement, c'est toujours frustrant de travailler avec les Russes qui ne donnent rien disait M. Hubert Védrine alors qu'on leur donne tout. Nous aurions intérêt à dialoguer différemment et discrètement avec les Russes plutôt que de laisser perdurer la situation actuelle qui a démarré au moment du Sommet de l'OTAN de Bucarest en mobilisant quelques parlementaires ou en passant par des *think tanks*. Ce sommet a en effet été une provocation dès lors que nous avons considéré que tous les États européens avaient des intérêts légitimes sauf la Russie.

M. Jean-Yves Leconte. – À cette époque, l'Ukraine a probablement compris que l'OTAN était une porte entrée dans l'Union européenne.

M. Michel Foucher. – C'était aussi la politique américaine de Mme Victoria Nuland et de M. Joe Biden. Dans tous les ministères à Kiev, des conseillers américains sont installés, ce qui ne peut que susciter la colère des Russes. Nous aurions pu éviter ce raté de l'affaire ukrainienne dont nous n'arrivons plus à sortir en procédant autrement. Cette affaire nous aveugle et nous affaiblit par rapport aux vraies questions qui se posent aujourd'hui, à avoir comment envisager les finalités de la construction européenne à l'échelle mondiale dans une nouvelle configuration de rivalité systémique entre Washington et Pékin ? Dans cet environnement, nous serons sommés de choisir. Les Américains nous demandent déjà d'avoir une politique africaine visant à contenir la Chine. Nous serons donc obligés de nous aligner si aucune alternative n'est proposée.

M. André Gattolin. – Nous présentons souvent la Russie comme un « épouvantail ». Cette représentation nous sert car des pays comme la Finlande ou la Suède ont des discours moins neutralistes que par le passé et plaident désormais en faveur d'une défense européenne.

Plutôt que de nous focaliser sur la Russie, nous devrions nous alarmer de ce que construit la Chine en termes de volonté d'influence. Il y a deux ans, le Dalai-Lama me disait que les Européens seraient obligés de se liguier aux Russes pour affronter à terme la Chine. À cette époque, cette affirmation m'avait laissé perplexe. Cependant, je vois aujourd'hui que c'est une perspective crédible.

Si un retrait américain nous aide à penser l'idée d'une possibilité d'une défense européenne autonome, ce mouvement sera vertueux sans oublier la menace chinoise.

M. Michel Foucher. – C'est la raison pour laquelle je crois que nous devons dialoguer avec les Russes qui se font des illusions sur le facteur chinois. Comme nous le faisons lors des contentieux bilatéraux, lorsque nous devons maintenir des canaux de discussion, il faut parler de sujets tiers. Or la Chine peut être considérée comme un sujet tiers qui permettra d'aborder d'autres sujets en confiance dans un deuxième temps.

M. Nicolas Tenzer. – Dans le cadre du Forum européen de Normandie, les Européens, les Russes et les Ukrainiens ont dialogué pendant deux jours en huis-clos. Ce type d'exercice est donc possible. D'autres contacts ouverts sont aussi noués avec les Russes. Nous ne devons pas « naturaliser » la Russie car ce pays n'est pas notre ennemi même si nous avons des problèmes avec le régime russe.

La question de la protection est très importante mais il faut identifier de quoi nous voulons nous protéger et pourquoi nous voulons nous protéger. Dans le monde actuel, nous ne devons pas sous-estimer les risques qui existent en termes de valeurs et de principes.

M. Jean Bizet, président. – Avant de laisser le président Cambon conclure cette table ronde, je voudrais remercier l'ensemble des intervenants qui ont accepté notre invitation. Dans notre prochain rapport, nous pourrions puiser dans vos réflexions pour accentuer notre réflexion sur le destin et la puissance de l'Union européenne et repenser la dimension de notre défense.

Pour ce qui concerne le poids de la monnaie européenne, il est bien évident que son influence repose sur une politique et des équilibres budgétaires managés avec plus de rigueur qu'aujourd'hui. Pour que l'Europe assume cette puissance, il faut que l'euro devienne une véritable monnaie de réserve internationale bien supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui, notamment pour contrer l'extra-territorialité des lois américaines.

Nous devons enfin assumer l'élargissement de l'Union. Il faudra sans doute faire preuve d'une sémantique appropriée car l'acceptation sociétale de cet élargissement n'est pas au rendez-vous. Une réactivité et une inventivité des États membres sont aussi attendues. Le couple franco-allemand est ici essentiel mais pas incontournable. L'idée d'une troisième force – notamment les Pays-Bas – est essentielle pour aller plus loin.

M. Michel Foucher évoque la nécessité de dresser la *short list* des accords et des désaccords entre les États membres. Cet exercice est primordial lorsque l'on voit que les Allemands ont mis de côté la Politique Agricole Commune considérant qu'elle n'avait plus de sens dans le monde actuel. C'est étonnant alors que les États-Unis, le Brésil et la Chine augmentent leur concours budgétaire à l'agriculture.

Je retiens également que le destin de l'Europe se joue en Ukraine. J'ai entendu ce même message à Vilnius, il y a une dizaine de jours pour le dixième anniversaire du partenariat oriental. Le Sénat a une politique de main tendue en direction de la Russie au sujet de l'Ukraine. Cependant, nous devons maintenant obtenir un retour mais, comme vous l'avez dit, les Russes ne paient jamais en retour.

Enfin, je retiendrai de vos propos que ce combat porte d'abord sur la défense de notre civilisation.

M. Christian Cambon. – Je me joins aux remerciements de M. Jean Bizet pour votre contribution à nos réflexions.

Comme M. Nicolas Tenzer et M. Michel Foucher, je regrette que les questions de défense européenne ne soient pas davantage débattues. Ces questions ont très peu été évoquées lors de la campagne des élections européennes. En outre, l'opinion publique n'a pas une réelle vision des enjeux en présence. Le Parlement parle également peu de ces questions hormis au sein de nos commissions où nous essayons de faire vivre le débat. Il se concrétise notamment dans un rapport du Sénat qui passe en revue nos sujets d'accords et de désaccords avec les Russes. Ce rapport traduit en russe a été remis au président Poutine. Il s'agit d'une forme originale dont les Parlements pourraient s'inspirer pour poursuivre le dialogue.

Ce dialogue est essentiel, également avec les pays candidats à l'entrée dans l'Union. Ce qu'ils souhaitent, c'est garder l'espoir et avoir l'assurance que l'Europe souhaite continuer à dialoguer. C'est aussi le discours qu'a tenu le ministre adjoint turc des Affaires étrangères mais de manière plus cavalière, notamment en nous rappelant que 3 millions de réfugiés syriens étaient retenus sur son sol grâce aux fonds européens, tout en indiquant que la Turquie pourrait relâcher son action de rétention en guise de menace.

Pour avancer sur ces questions, nous devons travailler sur la relation franco-allemande. En Allemagne, l'armée est parlementaire. Lorsque les Allemands nous offrent leur soutien logistique au Sahel, ils transportent les hommes dans un avion et les armes et les munitions dans un autre. De ce point de vue, il est plus simple de travailler avec l'armée britannique qui travaille comme l'armée française. De plus, sur le sujet de la coopération franco-allemande, il y a autant de points de vue que de partis représentés alors que, en France, il existe un vrai consensus sur la loi de programmation militaire.

Je crois beaucoup au dialogue mais les dissensions sont là. L'opinion publique n'est pas un facteur facilitant puisque 86 % des Allemands souhaitent que les forces présentes au Sahel reviennent en Allemagne. Il est donc difficile de parler de sécurité européenne dans ce contexte. Pour cette raison, je ne crois pas au projet d'armée européenne mais la politique des briques à assembler me semble intéressante.

Pour terminer, je souhaite remercier une nouvelle fois nos contributeurs pour leurs éclairages. Je tiens à vous assurer que nous aurons à cœur de faire vivre ce débat et de poser ces questions sur la table.

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes plusieurs membres du groupe de suivi du Brexit à rentrer du Royaume-Uni où nous avons pu rencontrer, à Londres et Édimbourg, des représentants de la classe politique britannique et des milieux économiques, et pu mesurer le degré d'incertitude résultant de la situation actuelle : il est bien difficile de prévoir si le Brexit aura effectivement lieu et, si oui, quand et selon quelles modalités. Certains de nos interlocuteurs ont même envisagé que le Royaume-Uni sursoie à l'application du fameux article 50 du Traité sur l'Union européenne.

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

Mercredi 12 juin 2019

Présidence conjointe de MM. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Entretien avec une délégation de la Chambre des Lords

M. Christian Cambon, président. – Mesdames, messieurs, mes chers collègues, Nous sommes très heureux de recevoir une délégation de la Chambre des Lords, pour parler de l'après-Brexit, car j'imagine que vous aurez du mal à nous parler, c'est un peu tôt, du choix de votre futur premier ministre !

Nous continuons de penser que le Brexit est un non-sens, dans l'environnement géopolitique et géoéconomique actuel. Les conséquences seront difficiles pour le Royaume-Uni, pour la France et pour l'Union européenne. Mais nous respectons ce choix du peuple Britannique. L'heure n'est plus aux regrets ni aux prédictions de court terme qui se sont révélées hasardeuses.

Un nouvel exécutif européen va être mis en place ; le gouvernement britannique va lui aussi changer, à l'issue du processus engagé de sélection d'un nouveau Premier ministre. Quels qu'ils soient, ces futurs gouvernants seront confrontés à un certain nombre de défis que nous avons en commun.

En tant que président de la commission des affaires étrangères et de la défense, j'insisterai sur trois points. Tout d'abord, la très grande proximité de nos intérêts stratégiques face au durcissement des menaces et aux nouvelles formes de conflictualité et de tensions : la menace terroriste, dont nos deux pays ont été victimes, l'affirmation de la puissance russe, et notamment l'affaire Skripal sur le territoire britannique, les ambitions mondiales de la Chine. Mais aussi la tentation protectionniste américaine, et les représailles chinoises, qui font peser une menace sur l'économie mondiale à l'heure où le projet des nouvelles Routes de la soie et les ambitions technologiques de la Chine soulèvent des interrogations dans nos deux pays, pour le déploiement de la 5G par exemple.

Ce contexte rend nécessaire un futur partenariat de sécurité et de défense à établir avec le Royaume-Uni. Sur le plan multilatéral, il faudra réfléchir aux moyens d'associer le Royaume-Uni à la défense de l'Europe, peut-être aux dispositifs de l'Union européenne (coopération structurée et permanente, fonds européen de défense) ; ou hors Union européenne, comme l'Initiative européenne d'intervention. Il faudra éviter autant que possible les projets capacitaires concurrents pour permettre l'émergence d'une base industrielle et technologique de défense européenne.

Sur le plan bilatéral, ce sera bientôt le 10e anniversaire des accords de Lancaster House. Nous attachons un très grand prix à la coopération franco-

britannique dans le domaine de la défense car nos deux pays sont les plus proches en Europe, du point de vue de la culture stratégique mais aussi car chacun d'eux est une puissance nucléaire, siégeant au Conseil de sécurité des Nations unies, disposant d'une capacité de projection propre en dehors de ses frontières. Nos coopérations sont exemplaires, et je redis ici la formidable aide apportée par le prêt de trois hélicoptères Chinooks britanniques à nos forces armées au Mali. La France et le Royaume-Uni ont eu de nombreuses occasions d'assurer la sécurité de leurs voisins bien au-delà de leurs frontières.

Nous souhaitons vous interroger sur le nœud gordien de l'Irlande : c'est une des questions clefs du Brexit, qui fut malheureusement la grande oubliée de la campagne du référendum de 2016. Une délégation de notre groupe de suivi s'est rendue à Belfast en 2018. Les tensions restent vives, comme on l'a vu encore récemment. Bien que les négociations entre partis politiques aient récemment repris, l'Irlande du nord reste privée de gouvernement autonome depuis deux ans.

Dans ce contexte, nous sommes inquiets des conséquences d'un éventuel Brexit sans accord au 31 octobre. L'accord négocié avec l'Union européenne offrait une solution de repli, le fameux « backstop » si contesté au Royaume-Uni. Le retour d'une frontière avec la République d'Irlande est tout simplement inenvisageable. Mais dans l'éventualité d'un *no deal*, on voit mal comment établir une frontière complètement virtuelle et protéger l'intégrité du marché intérieur européen, qui est le grand acquis de la construction communautaire.

Nous sommes très heureux de ce dialogue avec vous sur des sujets essentiels à l'avenir de l'Europe. À vous la parole !

M. Jean Bizet, président. –Monsieur le Président, mes chers collègues, messieurs, permettez-moi de vous souhaiter à mon tour la bienvenue au Sénat. Je ne vous poserai pas la question du prochain premier ministre. Mais les fondamentaux demeurent. J'étais moi-même sur la frontière irlandaise il y a 48 heures, et j'en ai la certitude : une frontière virtuelle, avec des drones, ne résoudra pas le problème !

Je ne reviendrai pas non plus sur les dernières élections. Elles ont vu un succès des libéraux démocrates, et la question se pose de nouveau : un nouveau référendum serait-il possible ? Dans l'hypothèse d'un résultat positif, pourrait-il faire évoluer les positions de la classe politique ?

J'ai une troisième question sur les propos du président Trump, qui a proposé au Royaume-Uni un accord de libre-échange, qu'il a qualifié de phénoménal. Cet accord n'est cependant peut-être pas aussi intéressant qu'il le semble car il faudrait que le Royaume-Uni change un certain nombre de ses normes, s'interdise de commercer avec la Chine, et accepte de réfléchir à une évolution de son système de santé, le NHS. Alors dans ces conditions, au niveau du Parlement britannique, un tel accord séduit-il toujours autant ? Par ailleurs, la Commission européenne, par l'intermédiaire de M. Michel Barnier, a répondu fermement aux propos de Boris Johnson : toute discussion sur les relations futures ne sera possible que si le Royaume-Uni respecte ses engagements financiers.

Enfin, je voudrais insister sur l'environnement mondial turbulent, très inquiétant, dans lequel les présidents Trump et Poutine attisent les braises. L'Europe assiste à une véritable guerre technologique et ne peut rester qu'une simple spectatrice. Nous avons donc tout intérêt à repenser l'Union européenne.

Je salue ainsi votre initiative de rencontrer les différentes capitales. Soyez sûrs que le Sénat, et en particulier ses deux commissions que nous représentons, est très attentif et soucieux de garder dans de nombreux domaines des relations très étroites avec nos partenaires britanniques. L'union fait la force, au-delà de l'attraction et la passion qui lient nos deux peuples, ainsi que l'ont montré les récentes cérémonies du 75^e anniversaire du débarquement.

Lord Robin Teverson. – Merci messieurs les Présidents de nous accueillir aujourd'hui. Cela fait maintenant trois ans que les Britanniques ont voté pour sortir de l'Union européenne. Un de mes opposants me disait à l'époque que peu importait le résultat, l'important était que celui-ci soit tranché et décisif. Or ce n'est pas le cas. Ce qui est triste pour le Royaume-Uni, c'est que notre pays est très divisé quant à notre relation future avec l'Union européenne. Il est intéressant de remarquer que Mme Theresa May concevait une différence entre les citoyens du Royaume-Uni et ceux qui venaient de « nulle part », les mondialistes.

Les élus sont aussi divisés : les libéraux se positionnent sur le référendum, les partis nationalistes, le parti travailliste ne s'accorde pas, nous n'avons pas su trancher. Le pire, c'est que certains des plus fervents partisans du Brexit et du *Remain* ont empêché ensemble que l'accord soit adopté. La Première ministre a même connu la plus lourde défaite de l'époque moderne. Les positions se sont durcies, jusqu'à la démission de Mme Theresa May. Elle est à l'heure actuelle toujours première ministre, mais il y aura bientôt une nouvelle élection. Il y a un éventail assez large de candidats. Un ou deux sont prêts à accepter un *no deal*. Les onze candidats seront réduits au nombre de deux et le vainqueur sera connu aux alentours du 23 juillet après consultation des membres du parti conservateur. Tout le monde est dans l'expectative. M. Boris Johnson est le favori des bookmakers, du Parlement aussi certainement. Mais l'histoire nous a montré que ce n'est pas toujours le « cheval de tête » qui gagne. M. Johnson a ses admirateurs et ses détracteurs. Il n'a pas toujours joint le geste à la parole, mais il se contrôle beaucoup ces derniers temps, nous verrons. Ce qui est certain, c'est que nous aurons peu de temps avant le 31 octobre alors que beaucoup de candidats veulent un nouvel accord. La question du « *backstop* » sera au cœur des discussions. On nous demande souvent : que va-t-il se passer ? Nous ne faisons plus de prédictions, car elles ne se sont jamais avérées exactes. Les acteurs économiques, les entreprises sont inquiets.

Sur la sécurité et la défense, nous sommes très attentifs. Nous sommes conscients de notre relation étroite avec les États-Unis, et nous voulons veiller à ce que le président Trump se saisisse de la question de l'OTAN avec beaucoup de sérieux, ce qui n'a pas toujours été le cas. Nous sommes bien évidemment aussi très conscients de l'émergence de la Chine, et de la menace de la Russie. Ironie de l'histoire : nous nous intéressons beaucoup plus à la défense européenne aujourd'hui que par le passé. J'étais présent lors de la signature des accords de Lancaster house,

et je les considère comme un fondamental de la défense britannique. J'espère de tout cœur que la coopération continuera à ce niveau.

S'agissant du « *backstop* », vous avez raison de dire que cette question n'a pas été assez débattue au Royaume-Uni lors de la campagne du Brexit. C'est une question qui reste en suspens.

Le président Trump a en effet beaucoup parlé du NHS. C'est une question très importante, qui est centrale à chaque élection. Le fait que le président Trump cible le NHS n'a pas plu. Vu les vellétés du Canada et du Mexique en la matière, il ne semble pas que ce soit le moment idéal pour envisager de nouveaux accords.

Je laisserais peut-être la Baronne Falkner parler de la facture. Je ne suis pas surpris que la déclaration de M. Johnson n'ait pas été bien reçue par les Vingt-Sept. La façon dont nous sortirons de cette impasse reste à voir. Si nous sommes là aujourd'hui, c'est parce que, quoiqu'il arrive après le Brexit, la relation entre la France et le Royaume-Uni, déjà très profonde, sera encore plus importante encore à l'avenir, et l'ensemble du Parlement britannique en est convaincu.

Baronne Kishwer Falkner. – Monsieur le Président, j'aimerais revenir sur le sujet de la sécurité et de la défense. Il est clair qu'il faudra que l'Europe soit plus étroitement unie. Tous les candidats au poste de Premier Ministre ont été d'accord pour dire qu'il fallait aller vers plus de coopération avec l'Europe, et avec la France en particulier. Nous avons été les premiers à parler de la Russie et de Poutine, car nous avons subi une attaque directe. Nous avons essayé d'avertir nos collègues allemands sur le danger que représentait Poutine après l'annexion de la Crimée. Nous sommes donc bien conscients des menaces que porte la Russie.

J'inviterais à la prudence sur le risque d'un certain anti-américanisme dans certaines capitales européennes. Entre la Chine et les États-Unis, l'Europe est prise entre deux feux. Qui choisirions-nous ? Le Royaume-Uni est très clair sur son choix. Je suis très heureuse que l'Union européenne se soit montrée ferme au sujet de Hong-Kong. Toutes les démocraties doivent se saisir de ce qu'il se passe à Hong-Kong et Taïwan, pas seulement le Royaume-Uni.

Sur la facture du Brexit, je ne peux qu'imaginer ce que dirait un représentant du parti conservateur. Mais M. Barnier a été clair : il n'y aura pas d'accord tant qu'il n'y a pas d'accord sur tous les points. On verra ce qu'il se passera, ma commission a fait un rapport sur le budget et nous avons encouragé le gouvernement à payer la facture du Brexit, mais c'est une question avant tout politique, pas budgétaire ou comptable.

Enfin, s'agissant d'un nouveau référendum, je voudrais rappeler qu'il s'agirait du 3ème après celui des années 70 et celui de 2016. Un nouveau référendum ne résoudra rien ! Ceux qui veulent partir ne disparaîtront pas. Il faudra un accord de retrait. Il faut considérer notre départ comme un processus, non comme un évènement.

Lord Charles Kinnoull. – J’aimerais simplement revenir sur trois points. Sur la sécurité et la défense, depuis 2016, le Représentant militaire du Royaume-Uni à l’OTAN est aussi celui auprès de l’Union européenne. Cela est significatif. Les militaires britanniques ont un grand respect pour les militaires français. Au niveau divisionnaire, au niveau des états-majors, nos armées vont continuer à grandir ensemble, c’est un phénomène naturel.

Nous parlions de liens de sang : il y a environ 400 000 citoyens britanniques qui vivent en France et 300 000 Français résidant au Royaume-Uni. Ce sont des nombres importants. Ces liens entre nos deux pays doivent être préservés. Nous travaillons dans notre commission à faire en sorte que les citoyens français ne rencontrent pas de difficultés à vivre et travailler au Royaume-Uni.

Du point de vue historique, à chaque fois qu’un problème lié à l’Irlande s’est fait jour, la solution a toujours été celle d’un compromis un peu « mou ». Il y a en Irlande deux communautés qui ont des positions très tranchées. Par exemple, dans la déclaration conjointe de décembre 2017 entre le Royaume-Uni et l’Union européenne, les paragraphes 49 et 50 sont incompréhensibles en anglais car il s’agit d’une manière d’éluder le problème. Le projet d’accord de retrait est très décevant pour les habitants d’Irlande qui ne peuvent l’accepter. L’un des premiers problèmes pour nous est donc de faire évoluer les textes sur le « *backstop* ». Les différentes communautés concernées doivent être face à un langage clair.

M. Christian Cambon, président – J’aimerais répondre à nos amis. Baronne Kishwer, sur vos trois points, nous faisons la même analyse. Entre les États-Unis et la Chine, il n’y a pas photo ». Nous sommes conscients des dangers que représentent la Russie et la Chine qui avance ses pions dans le monde entier. La Chine souhaite être la première puissance mondiale d’ici 2049. Nous étions assez admiratifs de cette évolution, mais nous déplorons la surenchère d’investissements, les dangers de l’endettement... Il y a un risque fort de perte de souveraineté, je pense notamment au Laos, à la Serbie, à l’Italie qui vend le port de Trieste.

Nous avons tous en tête les célébrations du D Day où nous avons eu l’occasion de redire notre immense reconnaissance au peuple américain, avec lequel nous avons des liens éternels. Nous sommes un peu surpris par la politique des « tweets » de M. Donald Trump, mais il n’a pas tort sur tout ! Les 390 milliards de dollars de déficit commercial avec la Chine sont une réalité, et il peut avoir raison de vouloir tenir un discours musclé... D’ailleurs, son expression n’est pas celle d’un homme seul, mais reflète la pensée de la majorité silencieuse des Américains. Nous devons, en temps qu’Européens, le comprendre. Quand il dit que nous devons payer plus pour notre défense, nous devons recevoir le message. Bien évidemment, en cas de conflit majeur, nous savons vers qui nous tourner. Nous connaissons la politique de la Chine à Taïwan, à Hong-Kong, en mer de Chine du Sud, où elle applique une interprétation extensive du droit maritime international que nous ne pouvons accepter. Les frégates françaises opèrent d’ailleurs pour assurer la liberté de circulation dans les détroits de cette partie du monde.

S'agissant du retrait britannique, il faut laisser les négociateurs rencontrer les différentes parties. M. Barnier exprime la position de l'Europe, qui est assez unanime : l'UE veut maintenir les acquis de l'Union douanière.

Enfin, sur un troisième référendum, il est malheureusement possible que le résultat soit tout à fait identique au précédent, mais je ne suis pas le mieux placé pour en parler.

M. Olivier Cadic. – Concernant la Chine, je pense qu'à terme nous n'aurons pas d'autre choix que de créer un cyber monde hermétique à la Chine, tant qu'elle n'aura pas changé de régime et souhaitera dominer le monde par le contrôle de la population. Les trois caméras positionnées devant l'ambassade du Royaume-Uni à l'Île Maurice le démontrent. Sachez donc que c'est une préoccupation que nous partageons.

En tant qu'Européen vivant au Royaume-Uni, je regrette que le peuple Britannique soit aussi divisé sur la question du référendum. Nous mesurons l'impasse dans laquelle votre pays est placé et mon vœu le plus cher est que la Grande-Bretagne retrouve son unité et sa grandeur. Il se trouve que nombre d'entre nous qui voulions voter côté britannique aux élections européennes ne l'ont pas pu. Envisagez-vous une enquête publique pour savoir ce qu'il s'est passé ?

Ensuite, la démission de Teresa May fait peser le spectre du « *no-deal* ». L'amendement Costa visait à protéger les droits des Européens, c'est une préoccupation très forte de nos ressortissants vivant au Royaume-Uni. Allez-vous revenir sur le sujet ? Par ailleurs, l'association « *Three millions* » qui réunit les 3 millions d'européens vivant en Grande-Bretagne a demandé que la procédure d'acquisition du « *settled status* » soit un enregistrement et non une demande conditionnelle pour éviter que les Européens deviennent sans-papier après la date limite. Ce point est vraiment important, cela doit être un enregistrement, pas une demande d'admission.

Ensuite, il est important que les Européens puissent obtenir un certificat papier de leur statut. Il y a beaucoup de peur, de la part des Européens, de l'avoir sous forme virtuelle, nous souhaiterions que vous le considériez. J'avais indiqué, il y a un an, que je ne croyais pas au Brexit. Un nouveau chapitre s'ouvrira à la suite de l'accession d'un candidat à la fonction de Premier Ministre. Des millions de personnes vivent dans l'angoisse et l'inquiétude. Il faut sortir de cette impasse, est ce que vous pensez que le *no deal* est aujourd'hui un scénario plausible ? Qu'est ce qui fait que cela pourrait se produire d'ici le 31 octobre ? Est-ce qu'un référendum qui donnerait une alternative entre rester dans l'Union européenne et accepter l'accord est une option envisageable et sous quel délai ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam – Étant élue des Français de Grande-Bretagne et d'Irlande depuis 31 ans, je vis moi aussi au Royaume-Uni, et je me sens donc particulièrement concernée. Je voulais vous remercier de votre présence et rappeler tout ce que nous devons au peuple britannique. J'étais aux cérémonies du débarquement et en particulier à la cérémonie franco-britannique qui était

extrêmement émouvante et nous ne pouvons l'oublier. Parler des questions de défense est fondamentale, et vous avez bien fait de parler de l'OTAN.

Je suis membre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN où je préside une commission et je dois dire que nous y trouvons des parlementaires britanniques remarquables. D'ailleurs la Grande-Bretagne accueillera la session annuelle de l'OTAN. Je n'ai donc pas d'inquiétude en ce qui concerne le travail fait à l'OTAN, mais j'en ai un peu plus quant à la poursuite du travail dans le cadre des accords de Lancaster House qui sont tellement importants pour nous. Je vous assure par ailleurs que les Français apprécient aussi les militaires britanniques. Je reste assez opposée à un second référendum car cela diviserait trop. Le premier référendum a déjà considérablement divisé la société britannique et il y a des inquiétudes profondes de faire perdurer ces divisions. Mais la situation a changé. Ce qui m'avait frappé lors du premier référendum était l'impréparation : par comparaison, j'avais travaillé sur le référendum écossais pour la commission des affaires européennes que préside Jean Bizet et j'avais rencontré les artisans du référendum qui avaient préparé des montagnes d'argumentations efficaces. En revanche, côté britannique pour ce référendum-là, c'était complètement différent. J'avais essayé de faire du « lobbying » pour que les ressortissants européens de Grande-Bretagne soient associés, ce qui n'a pas été le cas, de la même manière que les Britanniques vivant en Europe n'ont pas été associés non plus. Je suis persuadée que s'il y avait un nouveau référendum, bien précis, sur des questions fermées, on pourrait avoir un autre résultat. D'autant que le public britannique, même s'il en a assez du Brexit et qu'il souhaite que cela se termine, avec cette nouvelle classe d'âge et une meilleure information, pourrait voter pour un autre résultat, car les *Remainers* seraient moins arrogants. La veille du référendum, j'interrogeais le Ministre des affaires européennes britannique à l'ambassade de Grande-Bretagne, qui disait de ne pas s'inquiéter, que le résultat ne serait pas aussi bon que celui attendu, mais évidemment favorable au *Remain*. Il y a eu un péché par manque de préparation, manque de travail et manque d'information sur les enjeux véritables.

J'aimerais vous poser deux questions : ne pensez-vous pas que réintroduire la question écossaise dans le débat pourrait être utile ? Je rappelle que les Ecossais avaient dit que si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne, ils se reposeraient la question d'un référendum. Deuxièmement, la Chambre des Lords était très favorable au *Remain*, avez-vous eu l'impression d'un changement d'attitude, ou bien les positions sont-elles toujours les mêmes ? Et accessoirement, pensez-vous pouvoir gagner plus d'influence au Parlement britannique ?

Lord Robin Teverson. – Je laisserais la question écossaise à mes collègues. Il y a effectivement une grande inquiétude chez de nombreuses personnes quant à leur statut et quant au fait que les gens n'ont pas pu voter aux élections européennes. La commission électorale va-t-elle lancer une enquête officielle ? Je n'en suis pas sûr. Peut-être que mes collègues en savent plus.

Concernant le *no deal*, la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords a étudié cette question il y a un an et demi et nous sommes arrivés à la conclusion qu'un retrait sans accord serait le pire des scénarios. Le débat fait rage au Parlement car, si personne n'arrive à se mettre d'accord sur quoi que ce

soit, si l'un des 27 pays membres de l'Union refuse une nouvelle extension, comme le Président Macron par exemple, nous serons sortis le 31 octobre à 11 h.

Du côté conservateur, on sent monter une angoisse vis-à-vis de l'avenir-même du parti. On voit les scores qu'il a faits aux élections européennes et intermédiaires. Si ses membres n'arrivent pas à mener le Brexit comme ils l'ont promis, le parti conservateur sera « cramé ». C'est une très vive inquiétude. Les votes ont été siphonnés par M. Nigel Farage et son « *Brexit Party* », même si il n'a pas remporté de siège au Parlement britannique. C'est une grosse menace pour les conservateurs. Des élus ont vertement critiqué les positions de certaines entreprises qui s'étaient avancées sur ce terrain. A la Chambre des communes, il y a une majorité opposée au *no deal*. Elle a tenté cette semaine de reprendre la main sur le processus en posant des obstacles parlementaires à un retrait sans accord, mais cela a échoué.

On sous-estime encore aujourd'hui, même dans les milieux d'affaires, les conséquences d'un retrait sans accord. Le « freinage d'urgence » serait que la Chambre des communes trouve une manière de revenir sur l'activation de l'article 50, en vertu de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne qui permet de le révoquer. Cela ne serait pas facile, mais c'est là-dessus que se joue la question du Brexit.

Je vais me tourner vers Charles pour la question de l'Écosse et des ressortissants communautaires. Si je puis me permettre de dire une seule chose, la question du scandale de « *Windrush* » sur la génération venue des Caraïbes dont les ressortissants n'ont pas eu de statut reconnu pendant des années a été déplorable et a montré le comportement contestable du Ministère de l'intérieur.

Lord Charles Kinnoull. – Le mécanisme du « *settled status* » et la question des 3,8 millions de ressortissants étrangers vivant au Royaume-Uni a été étudiée par ma commission. Aux dernières nouvelles – il y a seulement 10 jours –, le Ministère de l'intérieur nous disait que 750 000 personnes avaient été validées par ce mécanisme. 4 ou 5 personnes ont été « filtrées » pour ainsi dire, du fait de leurs antécédents judiciaires. Nous regrettons l'absence de passeport ou de preuve physique de cela, car pour toutes les nécessités de la vie quotidienne, pour se présenter à un emploi, pour ouvrir un compte bancaire, acheter une maison, si le système informatique gouvernemental ne marche pas, vous ne pourrez pas prouver votre statut. Venant de la société civile et du monde des affaires, j'ai une vision « pratico-pratique » de ce processus, mais il y a un bocage au niveau du Ministère de l'intérieur. Nous vous engageons à donner un maximum de voix sur ce sujet. Nous avons une réunion mardi prochain avec des représentants des 27 pays de l'Union européenne pour parler de cette question, car ces 3,8 millions de ressortissants communautaires au Royaume-Uni ne sont pas là « en vacances », ils travaillent et fournissent des services cruciaux, comme les vétérinaires par exemple. Cette profession, que M. Bizet connaît bien, n'est exercée que par des ressortissants communautaires au Royaume-Uni, donc si l'on ne résout pas cette question, il n'y aura plus de vétérinaires dans notre pays. Nous vous encourageons donc également à faire votre possible pour faire bouger les choses.

Nous n'avons pas encore évoqué la question des personnes en précarité. 20 % des Britanniques vivant en France sont dans une position de vulnérabilité vis à vis de leur statut juridique, en conséquence, toutes les informations que vous pourrez nous envoyer seront les bienvenues. Nous avons en ce sens rencontré vos homologues de l'Assemblée nationale.

Concernant l'Écosse, il y a un référendum qui a polarisé le pays, il y a même eu du vandalisme dans ma circonscription. Le côté relations publiques a bien fonctionné pour le parti nationaliste écossais, mais il est moins populaire qu'il ne l'était. Son manque de popularité vient du fait qu'au Gouvernement il n'a pas été si efficace que cela, notamment en matière d'éducation et de santé. Je ne pense pas, malgré son regain de popularité avec le Brexit, qu'un référendum sur l'Écosse puisse donner quoi que ce soit de positif, et je ne pense donc pas que ce soit la voie à suivre.

Baronne Kishwer Falkner. - Vous avez parlé de l'amendement « Costa », du nom de l'un des membres du Parti conservateur. Sachez que le Gouvernement a déjà accepté cela, l'amendement est donc inscrit dans la loi. Sur la preuve physique du statut, il y a un blocage au Royaume-Uni sur tout ce qui peut ressembler à une carte d'identité ou à une carte de séjour.

S'agissant de l'Écosse, si l'on autorise un nouveau référendum sur le Brexit, il n'y a pas de raison que l'on refuse un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse. Je pense qu'il ne faut donc pas suivre cette voie.

M. Christian Cambon, président. – Lorsque nous avons été en Écosse, le Parti nationaliste nous a bien dit que s'il y avait une opportunité de relancer le référendum, il le ferait. Je suis obligé de vous quitter car j'ai un autre engagement. Je voulais vous dire au nom de la Commission combien nous nous réjouissons de ces échanges, il faut les multiplier. Nous accueillons du reste mardi prochain une délégation du Parlement britannique avec nos collègues de l'Assemblée nationale au sujet des accords de Lancaster House, puisque nous avons régulièrement des réunions pour en suivre la progression.

Nous entrons dans une période où les parlementaires ont besoin de se rencontrer régulièrement, cela est très utile pour que nous nous comprenions bien. J'observe que nos points de vues convergent par ailleurs sur énormément de points. Je laisse le président Bizet conclure en vous disant le plaisir que j'ai eu de vous rencontrer. À bientôt !

Baronne Kishwer Falkner. - Tous les candidats à la fonction de Premier ministre au Royaume-Uni disent ne pas vouloir d'un *no deal*, mais les plus populaires disent qu'il est nécessaire de se préparer à une sortie sans accord. La Commission européenne a par ailleurs envoyé un courrier aux entreprises britanniques leur disant de se préparer à la perspective d'une sortie sans accord. Est-ce qu'il y a eu des préparations du côté français, notamment concernant les douanes à Calais ?

M. Jean Bizet, président. – Sur ce point, nous avons voté un projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires dans l’hypothèse d’un *no deal*. Nous pourrions vous le faire passer, il est assez court. Dans un certain nombre de filières, notamment la filière bancaire, les entreprises ont déjà acquis la conviction que la sortie se ferait sans accord. Cela est désolant, mais nous nous rapprochons irrémédiablement du 31 octobre.

Dans l’hypothèse où un État membre ne serait pas d’accord pour vous accorder un délai supplémentaire, il faut vous préparer à révoquer unilatéralement l’article 50. La Cour de justice vous a en ce sens tendu la main. Sur ce point-là, les choses sont précises. On le regrette, on le redoute, mais nous avons tout fait pour être prêts. Sur un certain nombre de ports, il y a un minimum d’infrastructures qui ont été mises en œuvre, mais les Présidents de Régions, attendent pour en faire davantage, probablement sur fonds propres. Ils demanderont une participation financière de l’État mais cela n’est pas évident. Du côté français, nous sommes prêts, même si nous le regrettons.

Lord Charles Kinnoull. – Monsieur le Président, il serait très intéressant pour nous d’en savoir plus sur les préparatifs français visant à permettre aux ressortissants britanniques vivant en France de continuer à vivre et à travailler en France.

M. Jean Bizet, président. – Nous allons vous donner les documents précis sur ce sujet. La volonté est qu’il y ait un parallélisme rigoureux entre la façon dont seront traités les ressortissants européens en Grande-Bretagne, et celle dont seront traités les citoyens britanniques dans les autres États membres. Je suis élu d’un des départements les plus proches des côtes britanniques, le département de la Manche, dans lequel la préfecture a ouvert des bureaux. Toute personne qui vit depuis 5 ans en France pourra continuer de résider ici, de manière automatique. Je n’ai pas vu de ressortissants anglais inquiets, les réponses leur ont été données. Certaines situations devront cependant être réglées au cas par cas.

Lord Charles Kinnoull. – Ce que vous nous dites-nous est tout à fait utile. Toutefois, sur un plan plus philosophique, à la Chambre des Lords, nous avons coutume de dire qu’il faut que les choses soient regardées de près.

M. Jean Bizet, président. – Encore une fois, nous avons habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance et donc extrêmement rapidement sur ces sujets. Si des points particuliers ont échappé à l’administration, ils seront traités promptement. Il n’y a absolument aucune mauvaise volonté de notre côté. Nous sommes toutefois désolés de ce qui se passe.

M. Olivier Cadic. – Vous avez évoqué la lettre de la Commission demandant aux entreprises de se préparer à un *no deal*. Sachez que j’ai personnellement une société en Angleterre et que je l’ai reçue. Mais au fond qu’est-ce que le *no deal* ? C’est un chaos absolu lorsque l’on est entrepreneur. On nous demande de nous tourner vers un agent, mais mon expert-comptable ne sait pas répondre à mes questions. On ne peut pas se préparer au chaos. N’oubliez pas ce que disait Bonaparte : le plus mauvais général est celui qui part sur le champ de bataille

avec un plan. Nous sommes tous dans l'attente de ce qui va se passer et si, nous devons avoir le chaos, nous gèrerons en fonction de la situation.

M. Jean Bizet, président. – Pour répondre à la Baronne Falkner entre Trump et Xi-Jinping, l'Union européenne a choisi son camp. C'est celui de la liberté et des valeurs, il n'y a pas d'ambiguïté là-dessus. Simplement, comme l'a dit M. Cambon tout à l'heure, nous aimons bien les bonnes manières en diplomatie. J'ai eu l'occasion de le dire à l'ambassadeur des États-Unis à Paris.

Je voudrais également vous dire que le Président Cambon et moi-même, au sein du groupe de suivi « Brexit et refondation de l'Union », voulons préparer la nouvelle Union européenne, celle d'après Brexit. Il est important que, dans nos chambres respectives, nous puissions écrire une nouvelle page de l'Union européenne. La Grande-Bretagne restera toujours à quelques 20 ou 30 miles nautiques des côtes françaises. Il reste par ailleurs 6 pays dans les Balkans qui frappent à la porte de l'UE, qui sont sous l'influence de la Chine, de la Russie, de la Turquie et même de l'Arabie-Saoudite. Leur jeunesse est inquiète et quitte le pays. Il faut, dans le cadre du Partenariat Oriental, les rassurer et leur donner rapidement des réponses. L'opinion française n'est pas suffisamment sensibilisée à ce sujet. Il va donc falloir que l'on construise cette Europe à plusieurs vitesses, à plusieurs cercles, dans laquelle insérer les Balkans. Où mettrons-nous la Grande-Bretagne ? Il faut que nous ayons des échanges très étroits à ce sujet.

J'aimerais que nous continuions ensemble à correspondre, car nous devons obligatoirement écrire une nouvelle page. Je ne sais pas si cela marchera mieux après qu'avant le Brexit, mais c'est souvent comme cela dans un couple. Il y a des jours avec et des jours sans, mais nous ne pouvons pas nous quitter comme cela.

Lord Robin Teverson. - Monsieur le Président, c'est une parfaite conclusion et vous avez parfaitement raison. Merci pour votre hospitalité et vos questions, cela a été un privilège pour nous d'être ici et nous sommes tout à fait d'accord pour revenir quoi qu'il advienne.

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

**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 15 avril et le 30 septembre 2019, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution, les textes suivants. Le résultat de cet examen est disponible sur le site Internet du Sénat (www.senat.fr/basile/recherchePAC.do) :

- **Agriculture et pêche**

Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Guinée Bissau (2019-2024)

COM (2019) 172 final, COM (2019) 171 final et COM (2019) 173 final – Textes E 13985, E 13989 et E 13990

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1388/2013 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits agricoles et industriels

COM (2019) 210 final – Texte E 14017

Position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil des Membres du Conseil oléicole international (COI), en relation avec l'adhésion de la Géorgie à l'accord international sur l'huile d'olive et les olives de table

COM (2019) 209 final – Texte E 14022

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 (2019) 246 final – Texte E 14075

Ouverture des 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 la République du Sénégal

COM (2019) 280 final – Textes E 14109

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la création d'une organisation régionale de gestion des pêches ou d'un mécanisme régional de gestion des pêches pour la conservation et la gestion des ressources marines vivantes dans l'Atlantique Centre-Ouest

COM (2019) 291 final – Texte E 14132

Ouverture de négociations avec la République des Seychelles en vue de la conclusion d'un accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable et d'un protocole mettant en œuvre ledit accord

10719/19 – Texte E 14156

- **Budget de l'Union européenne**

Projet de budget rectificatif n° 1 au budget général 2019 budgétisation de l'excédent de l'exercice 2018

COM (2019) 300 final – Texte E 13659-1

Proposition de décision du Parlement et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité aux fins du financement des mesures budgétaires immédiates pour faire face aux défis actuels liés à la migration, à l'afflux de réfugiés et aux menaces pesant sur la sécurité

COM (2019) 251 final – Texte E 14130

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne aux fins du paiement d'avances dans le cadre du budget général de l'Union pour 2020 COM (2019) 252 final – Texte E 14131

- **Economie, finances et fiscalité**

Désignation du commissaire aux comptes extérieur de la Banque centrale du Luxembourg
6085/19 – Texte E 13925

Règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1387/2013 portant suspension des droits autonomes du tarif douanier commun sur certains produits agricoles et industriels
COM (2019) 219 final – Texte E 14028

Système commun de taxe sur la valeur ajoutée et régime général d'accise en ce qui concerne l'effort de défense dans le cadre de l'Union
COM (2019) 192 final – Texte E 14016

Modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés (Ligne budgétaire 04 03 01 03 - Sécurité sociale)
COM (2019) 238 final – Texte E 14060

Position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE, en ce qui concerne une modification de l'annexe II (Règlementations techniques, normes, essais et certification) de l'accord EEE
COM (2019) 269 final – Texte E 14095

Modification du protocole 31 de l'accord EEE concernant la coopération dans des secteurs particuliers en dehors des quatre libertés (lignes budgétaires 02 03 01 "Marché intérieur" et 02 03 04 "Outils de gouvernance du marché intérieur")
COM (2019) 239 final – Texte E 14061

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne afin de venir en aide à la Roumanie, à l'Italie et à l'Autriche
COM (2019) 206 final – Texte E 14074

Recommandation de décision du Conseil abrogeant la décision 2009/417/CE sur l'existence d'un déficit excessif en Espagne
COM (2019) 543 final – Texte E 14080

Décision du Conseil abrogeant la décision 2009/417/CE sur l'existence d'un déficit excessif en Espagne
10001/19 – Texte E 14090

Décision d'exécution du Conseil autorisant la Tchéquie à appliquer le mécanisme d'auto-liquidation généralisé dérogeant à l'article 193 de la directive 2006/112/CE COM (2019) 283 final – Texte E 14116

- **Energie**

Position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Partenariat international pour la coopération en matière d'efficacité énergétique (IPEEC) en ce qui concerne la prorogation du mandat de l'IPEEC pour la période allant du 24 mai au 31 décembre 2019
COM (2019) 229 final – Texte E 14031

Ouverture de négociations sur la modernisation du traité sur la Charte de l'énergie

COM (2019) 231 final, 10745/19 et 10747/19 – Textes E 14032, E 14158 et E 14159

- **Environnement**

Établissement de la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone pour la période 2021-2030

COM (2019) 930 final – Texte E 13968

Limites maximales applicables aux résidus de certaines substances présents dans ou sur certains produits

D059757/03 et D060911/02 – Textes E 13977 et E 13978

- **Institutions européennes**

Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne

PE – CONS 1/19 – Texte E 13954

Décision du Conseil arrêtant la composition du Comité économique et social européen

8937/1 – Texte E 14019

Décision du Conseil portant modification de la décision (UE) 2019/274 relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique

COM (2019) 194 final – Texte E 13993

Proposition de décision du Conseil sur le non-remplacement de membres de la Commission élus au Parlement européen

COM (2019) 325 final – Texte E 14153

Statut et conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur (statut du Médiateur européen)

7955/19 – Texte E 13975

- **Justice et affaires intérieures**

Dispositions budgétaires relatives au mécanisme de protection civile de l'Union

COM (2019) 125 final – Texte E 13917

Recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la République de Lituanie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière

COM (2019) 66 final – Texte E14027

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par l'Estonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas

COM (2019) 75 final – Texte E 14034

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la République d'Estonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière
COM (2019) 78 final – Texte E 14035

Manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures
COM (2019) 45 final – Texte E 13976

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour
COM (2019) 100 final – Texte E 14036

Recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la République de Lituanie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière
COM (2019) 66 final – Texte E 14027

Recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen
COM (2019) 240 final restreint – Texte E 14082

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et du Conseil de l'OCDE sur le projet de recommandation sur la lutte contre le commerce illicite et le renforcement de la transparence dans les zones franches
COM (2019) 294 final – Texte E 14133

Décision d'exécution du Conseil portant approbation de la conclusion, par Eurojust, de l'accord sur la coopération entre Eurojust et la Serbie
10334/19 – Texte E 14139

- **Politique commerciale**

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne, au sein de la commission mixte UE-PTC établie par la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun, en ce qui concerne les amendements à apporter à cette convention
COM (2019) 189 final – Texte E 13996

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué en vertu de l'accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique en ce qui concerne l'adoption de la liste d'arbitres
COM (2019) 313 final – Texte E 14152

- **Politique de coopération**

Proposition de décision du Conseil relative à l'adhésion des Îles Salomon à l'accord de partenariat intérimaire entre la Communauté européenne, d'une part, et les États du Pacifique, d'autre part
COM (2019) 204 final – Texte E 14002

Décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord-cadre de

partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption de décisions concernant le règlement intérieur du comité mixte et le mandat des sous-comités spécialisés

COM (2019) 199 final – Texte E14021

Position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la prolongation du plan d'action UE-Maroc mettant en œuvre le statut avancé (2013-2017)

JOIN (2018) 19 final – Texte E 13244

Position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption de décisions concernant le règlement intérieur du comité mixte et le mandat des sous-comités spécialisés

COM (2019) 199 final – Texte E 14021

- **Questions sociales et santé**

Règlement de la Commission modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'ester méthylique de l'acide 2,5-dichlorobenzoïque, du mandipropamide et de la profoxydime présents dans ou sur certains produits

D059759/04 – Texte E 14018

Règlement de la Commission du 17.5.2019 modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de la substance aromatisante furan-2(5H)-one de la liste de l'Union

C (2019) 3688 final – Texte E 14032

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 10/2011 concernant les matériaux et objets en matière plastique destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires

D061326/03 – Texte E 14038

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 cyflufenamid, de fenbuconazole, de fluquinconazole et de tembotrione présents dans ou sur certains produits

D060918/03 – Texte E 14154

- **Transports**

Décision du Parlement européen et du Conseil habilitant l'Italie à négocier et à conclure un accord avec la Suisse autorisant les transports de cabotage lors de services de transport international routier de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières entre les deux pays

COM (2019) 223 final – Texte E 14030

Décision du Parlement européen et du Conseil habilitant l'Allemagne à modifier son accord bilatéral existant de transport routier avec la Suisse

en vue d'autoriser les transports de cabotage lors de services de transport international routier de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières entre les deux pays
COM (2019) 221 final – Texte E 14029

Décision du Parlement européen et du Conseil habilitant l'Italie à négocier et à conclure un accord avec la Suisse autorisant les transports de cabotage lors de services de transport international routier de voyageurs par autocars et autobus dans les régions frontalières entre les deux pays

COM (2019) 223 final – Texte E 14030

Décision de la Commission du 21 mai 2019 relative à la déclaration conjointe du Partenariat oriental – faire progresser le programme de coopération dans le domaine des transports

C (2019) 3928 final – Texte E 14044

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité européen pour l'élaboration de standards dans le domaine de la navigation intérieure et de la Commission centrale pour la navigation du Rhin sur l'adoption de modèles relatifs aux qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure

COM (2019) 307 final – Texte E 14150

Proposition de décision du Conseil sur la signature, au nom de l'Union européenne, et sur l'application provisoire de l'accord concernant les limites de durée applicables aux contrats de fourniture d'aéronefs avec équipage entre les États-Unis d'Amérique, l'Union européenne, l'Islande et le Royaume de Norvège

COM (2019) 256 final – Texte E 14079

Décision du Conseil sur la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord concernant les limites de durée applicables aux contrats de fourniture d'aéronefs avec équipage entre les États-Unis d'Amérique, l'Union européenne, l'Islande et le Royaume de Norvège

COM (2019) 254 final – Texte E 14083

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 715/2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules

COM (2019) 208 final – Texte E 14105

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolutions européennes

Le 9 mai 2019, a été adoptée, après un débat en séance publique, la proposition de résolution sur la réforme de la politique agricole commune (PAC).

Le 21 juin 2019, est devenue définitive, après un débat en séance publique, la proposition de résolution sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du parquet européen.

Le 9 août 2019, est devenue définitive, après un débat en séance publique, la proposition de résolution sur la politique spatiale de l'Union européenne.

Débat sur la zone euro

Le 30 avril 2019, un débat sur la zone euro a eu lieu en séance publique, à la demande du groupe les Républicains.

Débat sur les conséquences de la caducité du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne sur l'autonomie budgétaire des États membres

Le 9 mai 2019, un débat ayant pour thème "la caducité du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne rendra-t-elle une autonomie budgétaire aux États membres ?", à la demande du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.

Débat sur la lutte contre la fraude à la TVA transfrontalière

Le 29 mai 2019, un débat ayant pour thème " la lutte contre la fraude à la TVA transfrontalière " a été organisé en séance publique, à la demande du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 20 et 21 juin 2019

Le 25 juin 2019, un débat en séance publique a été organisé à la suite de la réunion du Conseil européen des 20 et 21 juin 2019.

Réunion en format "triangle de Weimar"

Le 13 mai 2019, MM. Jean BIZET, Philippe BONNECARRERE et Simon SUTOUR se sont rendus à Berlin pour assister à une réunion en format "triangle de Weimar" avec leurs homologues polonais et allemands. Les débats ont notamment porté sur l'agenda stratégique de l'Union Européenne après le sommet de Sibiu, le cadre financier pluriannuel et l'avenir de la politique européenne de sécurité et de défense.

Rencontre avec une délégation de parlementaires albanais

Le 14 mai 2019, les membres du Bureau de la commission des affaires européennes se sont entretenus avec une délégation de parlementaires albanais. Alors que l'Union européenne doit prochainement se prononcer sur l'éventuelle décision d'ouvrir les négociations d'adhésion de l'Albanie à l'UE, la délégation a fait valoir les progrès accomplis par l'Albanie, notamment en matière de réforme de la justice. Les sénateurs français participant à cette rencontre ont par ailleurs reconnu le rôle particulier de ce pays au sein des Balkans occidentaux, à la fois comme espace de coexistence pacifique entre communautés religieuses et comme point d'ancrage de la francophonie.

Entretien avec SEM Faruk Kaymakci, vice-ministre des affaires étrangères de la République de Turquie

Le 22 mai 2019, le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec SEM Faruk KAYMAKCI, vice-ministre des affaires étrangères de la République de Turquie, chargé des affaires européennes. Les débats ont notamment porté sur la situation en Turquie et les relations avec l'Union européenne.

Rencontre avec des représentants d'Airbus

Le 12 juin 2019, le Bureau de la commission des affaires européennes du Sénat s'est entretenu avec des dirigeants du groupe Airbus. Les débats ont notamment porté sur la politique spatiale européenne et ses implications, tant en matière civile qu'en matière de défense.

Réunion de la COSAC

Le 25 juin 2019, MM. Jean BIZET, Philippe BONNECARRÈRE et Simon SUTOUR se sont rendus à Bucarest du 23 au 25 juin 2019 pour la LXI^e réunion de la COSAC.

Entretien avec M. Miro Cerar, ministre des affaires étrangères de Slovénie

Le 2 juillet 2019, M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, s'est entretenu avec M. Miro CERAR, ministre des affaires étrangères de Slovénie.

Rencontre avec M. Guido Wolf, président de la commission des affaires européennes du Bundesrat allemand

Le 9 juillet 2019, les membres du Bureau de la commission des affaires européennes se sont entretenus avec M. Guido WOLF, président de la commission des affaires européennes du Bundesrat allemand. Il était accompagné de Mme Brigitte KLINKERT, Présidente du Conseil départemental du Haut-Rhin.

COSAC des présidents

M. Jean BIZET, président de la commission des affaires européennes, s'est rendu à Helsinki les dimanche 21 et lundi 22 juillet pour assister à la réunion des présidents de la COSAC.

Rencontre avec une délégation du Sénat roumain

Le 26 septembre 2019, le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec une délégation de sénateurs roumains menée par M. Titus CORLATEAN, président du groupe d'amitié et vice-président du Sénat roumain.

ISSN: 2102-7552



www.librairie.senat.fr

PALAIS DU LUXEMBOURG

15, rue de Vaugirard
75291 Paris cedex 06
Tél. 01 42 34 20 00
Fax 01 42 34 26 77

www.senat.fr

