

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Comptes rendus des travaux
de la commission des affaires
européennes du Sénat**
du 1^{er} octobre 2023 au 25 février 2024

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

N° 113



www.senat.fr

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

SOMMAIRE

Pages

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	1
RÉUNIONS DE LA COMMISSION	11
<i>Jeudi 5 octobre 2023</i>	<i>13</i>
Réunion constitutive	13
<i>Jeudi 12 octobre 2023.....</i>	<i>21</i>
Institutions européennes.....	21
<i>Fonctionnement de l'Union européenne : audition de M. Serge Guillon, ancien Secrétaire général des affaires européennes.....</i>	<i>21</i>
<i>Mercredi 25 octobre 2023.....</i>	<i>41</i>
Agriculture et pêche.....	41
<i>Audition de M. Hervé Berville, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer.....</i>	<i>41</i>
<i>Jeudi 26 octobre 2023.....</i>	<i>57</i>
Budget de l'Union européenne.....	57
<i>Audition de Mme Anne-Hélène Bouillon, sous-directrice de la 7^e sous-direction, et de Mme Oriane Penny-Lepastier, cheffe du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne, à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....</i>	<i>57</i>
Questions diverses.....	67
<i>Mercredi 8 novembre 2023</i>	<i>73</i>
Institutions européennes.....	73
<i>Conseil européen des 26 et 27 octobre 2023 - Audition de Mme Laurence Boone, Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe</i>	<i>73</i>

<i>Jeudi 9 novembre 2023</i>	89
Voisinage et élargissement	89
<i>Audition de M. Olivér Várhelyi, Commissaire européen en charge de l'élargissement et de la politique de voisinage</i>	89
 <i>Jeudi 16 novembre 2023</i>	101
Marché intérieur, économie, finances, fiscalité	101
<i>Audition de M. François Roger Cazala, membre de la Cour des comptes européenne (chambre IV - Réglementation des marchés et économie concurrentielle)</i>	101
 <i>Mercredi 22 novembre 2023</i>	121
Institutions européennes	121
<i>Réforme des institutions de l'Union européenne - Audition de M. Olivier Costa, directeur de recherche au CNRS, chercheur au Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris (CEVIPOF), directeur du département d'études politiques et de gouvernance européenne au Collège d'Europe, et Mme Daniela Schwarzer, membre du conseil d'administration, Fondation Bertelsmann, professeur honoraire à l'Université libre de Berlin, co-rapporteurs du groupe d'étude France-Allemagne, auteurs du rapport Naviguer en haute mer : réforme et élargissement de l'Union européenne au XXI^e siècle</i>	121
 <i>Jeudi 30 novembre 2023</i>	141
Voisinage et élargissement	141
<i>Élargissement de l'Union européenne - Table ronde sur en présence de M. Oleksandr Shuiskyi, Conseiller politique à l'Ambassade d'Ukraine en France, Mme Corina Călugăru, Ambassadeur de la République de Moldavie en France, M. Gocha Javakhishvili, Ambassadeur de Géorgie en France, M. Thierry Chopin, Conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors, M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman, M. Lukáš Macek, chercheur, Chef du Centre Grande Europe de l'Institut Jacques Delors, Directeur du campus européen de Sciences po Paris à Dijon, M. Florent Marciacq, chercheur associé à l'Institut Français des Relations Internationales, Dr. Eleonora Poli, chercheur, cheffe de service, Centre de politique européenne, Rome, et Mme Michaela Wiegel, Correspondante politique en France, Frankfurter Allgemeine Zeitung</i>	141
 <i>Mercredi 6 décembre 2023</i>	173
Institutions européennes	173

<i>Audition de S.E. M. Stephan Steinlein, ambassadeur d'Allemagne en France.....</i>	<i>173</i>
Politique commerciale.....	187
<i>Audition de M. Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger, en présence des membres du groupe de suivi des accords commerciaux de l'Union européenne.....</i>	<i>187</i>
Jeu <i>di 7 décembre 2023</i>	201
Institutions européennes.....	201
<i>Programme de travail de la Commission européenne pour 2024 - Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie.....</i>	<i>201</i>
Économie, finances et fiscalité.....	229
<i>Révision du pacte de stabilité et de croissance – Communication de Mmes Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde.....</i>	<i>229</i>
Mardi 12 décembre 2023	237
Institutions européennes.....	237
<i>Réforme du pacte de stabilité et de croissance - Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....</i>	<i>237</i>
Mercredi 13 décembre 2023.....	253
Justice et affaires intérieures	253
<i>Cybersolidarité (proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir - COM(2023) 209 final) - Proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Audrey Linkenheld, Catherine Morin-Desailly et M. Cyril Pellevat</i>	<i>253</i>
Institutions européennes.....	273
<i>LXX^e COSAC plénière des 26 au 28 novembre 2023 à Madrid – Communication de MM. Jean-François Rapin, Claude Kern et Didier Marie</i>	<i>273</i>

<i>Jeudi 14 décembre 2023</i>	279
Politique étrangère et de défense	279
<i>Session d'automne de l'assemblée parlementaire de l'OSCE en Arménie, du 18 au 20 novembre 2023 : communication de M. Pascal Allizard</i>	279
Institutions européennes	289
<i>Réunion des présidents des commissions des affaires européennes et des affaires étrangères, organisée par le Parlement de la République de Moldavie à Chisinau du 3 au 5 novembre 2023 : communication de M. André Reichardt</i>	289
Culture	295
<i>Liberté des médias (proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010-13-UE, COM(2022) 457 final) : communication de Mmes Catherine Morin-Desailly et Karine Daniel</i>	295
Questions diverses	303
<i>Reconstitution du groupe de travail sur l'espace et désignation d'un membre du groupe</i> ..	303
<i>Mardi 19 décembre 2023</i>	305
Agriculture et pêche	305
<i>Actualité européenne en matière agricole - Audition de M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire</i>	305
<i>Jeudi 21 décembre 2023</i>	321
Économie, finances et fiscalité	321
<i>Révision du Pacte de stabilité et de croissance - Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mmes Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde</i> ..	321
Institutions européennes	335
<i>Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 - Audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe</i>	335

<i>Mercredi 17 janvier 2024</i>	349
Institutions européennes	349
<i>Priorités de la présidence belge du Conseil de l'Union européenne - Audition de S.E. M. Jo Indekeu, ambassadeur de Belgique en France et à Monaco</i>	349
Élargissement	360
<i>Table ronde avec les ambassadeurs à Paris des États membres de l'Union européenne (UE) sur les perspectives d'adhésion à l'UE de nouveaux États et sur les réformes parallèles à mener dans l'UE</i>	360
<i>Jeudi 18 janvier 2024</i>	377
Politique étrangère et de défense	377
<i>Point de suivi concernant la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la stratégie industrielle de défense européenne : communication de M. François Bonneau, Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge</i>	377
Marché intérieur, économie, finances et fiscalité	387
<i>Audition de M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur</i>	387
<i>Jeudi 25 janvier 2024</i>	403
Budget de l'Union européenne	403
<i>Révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne – Communication de Mmes Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde</i>	403
Institutions européennes	411
<i>Audition de M. Ambroise Fayolle, vice-président de la Banque européenne d'investissement (BEI)</i>	411
Agriculture et pêche	421
<i>Point d'actualité sur la situation agricole : communication de M. Jean-François Rapin</i> ..	421
<i>Mercredi 7 février 2024</i>	427
Questions sociales, travail, santé	427
<i>Audition de M. Nicolas Schmit, commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux</i> ...	427

<i>Jeudi 8 février 2024</i>	441
Energie, climat, transport	441
<i>Retrait de l'Union européenne du traité sur la Charte de l'énergie : communication de Mme Amel Gacquerre, MM. Daniel Gremillet et Michaël Weber</i>	441
Politique commerciale	450
<i>Prochaine conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce : communication de MM. Alain Cadec et Didier Marie</i>	450
Institutions européennes	459
<i>Réunion du Conseil européen du 1^{er} février 2024 : communication de M. Jean-François Rapin</i>	459
<i>Mercredi 14 février 2024</i>	465
Justice et affaires intérieures	465
<i>Éthique et corruption : examen du rapport, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de MM. Jean-François Rapin, Didier Marie et Claude Kern</i>	465
Agriculture et pêche	502
<i>Situation des pêcheurs français à la suite des décisions britanniques restreignant leurs droits de pêche - Table ronde avec : M. Arnold Rondeau, adjoint au sous-directeur ressources halieutiques à la Direction générale des affaires Maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, M. Philippe de Lambert des Granges, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM), M. Marc Delahaye, directeur du Comité régional des pêches maritimes de Normandie, M. Olivier Leprêtre, président du Comité régional des pêches maritimes des Hauts-de-France, M. Pierre Vogt, conseiller régional de la Région Normandie, délégué à la mer, et M. Daniel Fasquelle, conseiller régional des Hauts-de-France</i>	502
<i>Jeudi 15 février 2024</i>	515
Agriculture et pêche	515
<i>Souveraineté alimentaire de l'Union européenne - Audition de MM. Sébastien Abis, directeur du club Demeter, chercheur associé à l'Iris, Yves le Morvan, directeur « filières et marchés » au think tank Agridéas, membre de l'Académie d'agriculture, enseignant à Junia - Université Catholique de Lille, et Thierry Pouch, économiste en chef de l'Association permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), membre de l'Académie d'agriculture, chercheur associé à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (Laboratoire Regards), Vice-Président de la Société française d'Économie rurale</i>	515

**EXAMEN DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE
LA CONSTITUTION 533**

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT..... 557

RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Jeudi 5 octobre 2023

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

Réunion constitutive

M. Pierre Cuypers, président. – Je suis heureux d'ouvrir notre réunion en ma qualité de président d'âge.

J'ai une pensée amicale pour nos collègues dont le mandat a cessé, soit parce qu'ils ont décidé de se retirer de la vie parlementaire, soit parce qu'ils n'ont pas été reconduits. Qu'ils soient remerciés pour leur contribution à l'activité de notre commission des affaires européennes. C'est aussi avec beaucoup de plaisir que je retrouve ici de nombreux collègues. Enfin, je souhaite une cordiale bienvenue à ceux qui rejoignent notre commission. Je peux les assurer que les travaux de la commission des affaires européennes sont particulièrement intéressants et portent sur des sujets essentiels pour notre pays, car notre avenir se joue aussi bien à Bruxelles qu'à Paris.

L'ordre du jour appelle l'élection du président de la commission et la constitution de son Bureau. Notre commission est composée de 41 membres.

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

Conformément à l'alinéa 4 de l'article 13 du Règlement, la majorité absolue des suffrages exprimés est requise aux deux premiers tours de scrutin, la majorité relative au troisième tour. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est proclamé élu.

M. le président donne lecture des délégations.

M. Pierre Cuypers, président. – J'appelle nos deux plus jeunes collègues présents, Mathilde Ollivier et Elsa Schalck, pour procéder au contrôle des opérations de vote et au dépouillement.

J'invite les candidats aux fonctions de président de la commission des affaires européennes à se faire connaître.

M. Jean-François Rapin. – Je suis candidat.

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

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

Nombre de votants : 38

Bulletins blancs : 2

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 36

Majorité absolue : 19

M. Jean-François Rapin ayant obtenu 36 voix, donc la majorité absolue des suffrages exprimés, je le proclame élu président de la commission des affaires européennes. (*Applaudissements.*)

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

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie très sincèrement de la confiance que vous me faites aujourd’hui. Je suis très honoré d’être reconduit à la présidence de cette commission, à l’heure où l’Union européenne est défiée à ses frontières et entend affirmer sa souveraineté, tout en menant les nécessaires transitions numérique et climatique.

Permettez-moi de saluer chaleureusement notre président d’âge et de le remercier d’avoir parfaitement présidé notre réunion. Je veux le souligner d’emblée, un esprit commun a toujours présidé aux travaux de notre commission : je veillerai à maintenir un vrai dialogue, dans le respect de nos différences politiques. Nous savons travailler ensemble et rechercher le consensus entre nous chaque fois que c’est possible. C’est l’état d’esprit qu’ont su insuffler mes prédécesseurs, depuis le regretté Hubert Haenel, dont je salue la mémoire. Simon Sutour et Jean Bizet, qui lui ont succédé, ont veillé à entretenir cet esprit. J’ai à mon tour voulu en être le garant depuis trois ans. La confiance que vous me faites aujourd’hui, en me maintenant à la tête de notre commission, m’invite à poursuivre dans cette voie.

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

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

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

Compte tenu des propositions formulées par les différents groupes, je vous propose la désignation comme vice-présidents : pour le groupe Les Républicains, de

M. Alain Cadec, M. Cyril Pellevat et M. André Reichardt ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, de M. Didier Marie et Mme Gisèle Jourda ; pour le groupe Union Centriste, M. Claude Kern et Mme Catherine Morin-Desailly ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, de M. Georges Patient ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, de M. Ahmed Laouedj ; pour le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky, de Mme Cathy Apourceau-Poly ; pour le groupe Les Indépendants-République et Territoires, de M. Louis Vogel ; pour le groupe Écologiste-Solidarité et Territoires, de Mme Mathilde Ollivier.

Les vice-présidents sont désignés.

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

Je vous propose, conformément aux propositions formulées par les groupes, la désignation comme secrétaires : pour le groupe Les Républicains, de Mme Marta de Cidrac et de M. Daniel Gremillet ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, de Mme Florence Blatrix Contat ; et pour le Groupe Union Centriste, de Mme Amel Gacquerre.

Les secrétaires sont désignés.

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

Président : M. Jean-François Rapin ; vice-présidents : Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Alain Cadec, M. Claude Kern, Mme Gisèle Jourda, M. Ahmed Laouedj, M. Didier Marie, Mme Catherine Morin-Desailly, Mme Mathilde Ollivier, M. Georges Patient, M. Cyril Pellevat, M. André Reichardt et M. Louis Vogel ; secrétaires : Mme Florence Blatrix Contat, Mme Marta de Cidrac, Mme Amel Gacquerre et M. Daniel Gremillet.

Le Bureau se réunira à l’issue de notre réunion constitutive de ce jour.

Je tiens à féliciter les collègues de notre commission que nous retrouvons avec joie après leur réélection : Marta de Cidrac, Pierre Cuypers, Amel Gacquerre et Christine Lavarde. Je tiens aussi à saluer chaleureusement nos collègues qui ont quitté la commission à l’occasion de ce renouvellement, mais qui restent sénateurs : Philippe Bonnacarrère, Jean-Pierre Corbisez, Véronique Guillotin, Laurence Harribey, Ludovic Haye, Patrice Joly, Victorin Lurel, Franck Menonville, Pierre Ouzoulias et Patricia Schillinger, et ceux dont le mandat a cessé : François Calvet, Joëlle Garriaud-Maylam, André Gattolin, Jean-Michel Houllégatte, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Pierre Louault et Colette Mélot. Ils sont nombreux à avoir apporté une contribution éminente à nos travaux ; qu’ils en soient remerciés.

Je souhaite une cordiale bienvenue à ceux de nos collègues qui rejoignent notre commission : Cathy Apourceau-Poly, François Bonneau, Karine Daniel, Brigitte Devésa, Annick Girardin, Nadège Havet, Olivier Henno – qui y revient –, Bernard Jomier, Ahmed Laouedj, Ronan Le Gleut, Audrey Linkenheld, Vincent Louault,

Mathilde Ollivier, Georges Patient - qui revient également -, Teva Rohfritsch, Silvana Silvani, Louis Vogel et Michaël Weber.

Ils intègrent une commission dont la particularité est d'être inscrite dans notre Constitution. En lien avec les commissions permanentes, il nous revient de faire entendre la voix du Sénat au niveau européen, à un moment de l'histoire où le monde est particulièrement instable, en raison d'un nombre croissant d'acteurs et, paradoxalement, d'un affaiblissement du multilatéralisme. Depuis mon élection en 2020 à la tête de notre commission, la pandémie a paralysé la planète et l'Union a su y apporter une réponse rapide et unie, la Russie a envahi l'Ukraine et l'Union a réussi à s'entendre pour fournir à cette dernière des chars et des missiles... L'Union européenne a changé, elle a su montrer sa nécessité et son efficacité, mais elle souffre encore de nombreux blocages qui nourrissent l'euroscepticisme : je me souviens que l'une des premières personnes entendues par notre commission à l'automne 2020 fut Mme Johansson, commissaire européenne chargée des affaires intérieures, pour présenter le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile proposé par la Commission européenne. Trois ans plus tard, ce pacte n'est toujours pas conclu et la pression migratoire explose à nos frontières, nous le voyons aussi sur nos routes – je peux témoigner pour le Pas-de-Calais !

La trajectoire de l'Union européenne dans le monde est donc loin d'être écrite. La Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui s'est tenue en 2022, a fait de nombreuses propositions, mais sans même aborder la question de l'élargissement de l'Union qui s'impose pourtant à l'agenda – en arrière-plan du sommet de la Communauté politique européenne qui se tient aujourd'hui à Grenade – et qui exige d'envisager une réforme préalable interne de l'Union. À cet égard, d'anciens parlementaires européens avec lesquels je me suis récemment entretenu reconnaissent que la réforme du fonctionnement de l'Union européenne doit être un préalable à l'élargissement. Le Sénat ne peut et ne doit pas rester à l'écart de ce mouvement et de ces projets qui engagent l'avenir de la France. Dans cette optique, je conçois deux dimensions dans notre travail.

D'une part, articuler l'Europe avec les territoires pour la rendre concrète et faire toucher du doigt son utilité sur le terrain – je parle souvent d'amener « l'Europe à la maison ». Je pense, par exemple, aux moyens d'accompagner les pêcheurs confrontés aux conséquences du Brexit et maintenant à la flambée des prix du carburant ; je pense à la réforme du marché européen de l'électricité pour mettre les foyers à l'abri d'une envolée subite de son prix ; je pense encore à la nécessaire mobilisation européenne pour répondre au flux croissant de migrants.

D'autre part, contribuer à construire le projet européen sur le long terme pour faire de l'Union un acteur de poids sur la scène mondiale. Dans une récente interview, Josep Borrell, le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, indiquait qu'au rythme actuel, le monde devrait compter trois grands pays dans vingt ans : la Chine, l'Inde et les États-Unis, pesant chacun 50 trilliards de dollars, quand l'Europe ne pèsera que 30 trilliards... L'enjeu est donc d'inverser cette tendance de long terme ou du moins de l'infléchir : pour Josep Borrell, cela signifie renforcer notre influence politique et notre capacité technologique en misant sur l'unité entre Européens.

C'est un défi immense, auquel il nous revient de contribuer ici, au Sénat, en défendant l'autonomie agricole de l'Union, en affirmant sa souveraineté face aux Gafam - Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft – comme en matière énergétique, en promouvant la diversité culturelle et linguistique, en accompagnant la transition climatique sans ignorer son coût économique et social, en avançant vers l'Europe de la défense, en consolidant l'union des marchés de capitaux et l'union bancaire, en soutenant l'Europe de l'espace et de la recherche, en dotant l'Union des ressources utiles pour ces nombreuses ambitions, etc.

Sur tous ces sujets, notre travail est un travail d'influence. Nous ne faisons pas ici la loi européenne, ce qui nous distingue des commissions permanentes qui interviennent dans l'élaboration de la loi française. Mais nous disposons d'instruments pour agir. Les résolutions européennes, prévues à l'article 88-4 de la Constitution, nous permettent d'exprimer au Gouvernement nos positions sur les sujets en discussion à Bruxelles et à Strasbourg. Ces résolutions européennes peuvent porter non seulement sur les projets d'acte législatif, mais aussi sur tout document émanant d'une institution européenne.

Nous avons donc un large champ d'intervention pour faire entendre la voix du Sénat. L'important est d'intervenir en temps utile, quand le jeu de la négociation est encore ouvert. Nous devons veiller à maintenir une étroite concertation avec les commissions permanentes, dont chacun d'entre nous est par ailleurs membre. C'est en effet en rassemblant nos forces et en agissant de concert que nous pouvons être les plus efficaces. C'est ainsi que, au cours des trois dernières années, nous avons travaillé très étroitement avec les commissions des affaires économiques, des lois et des affaires étrangères, notamment.

Notre commission joue par ailleurs un rôle important pour contrôler le respect du principe de subsidiarité, qui incombe aux parlements nationaux au titre des traités européens. L'article 88-6 de la Constitution en charge les deux chambres du Parlement français. Il s'agit de s'assurer que l'intervention européenne est bien nécessaire et qu'elle apporte une plus-value par rapport à l'action des États membres. À cet égard, je vous proposerai de reconduire le groupe de travail mis en place par mes prédécesseurs et composé d'un sénateur par groupe politique. Cette formule fonctionne : elle permet un examen systématique et transpartisan de tous les textes émanant de la Commission européenne, au regard de la subsidiarité ; elle permet également d'alerter le Sénat en lui proposant d'adopter un avis motivé quand il nous semble utile de dénoncer une atteinte à ce principe. Le service de la commission nous soumet une analyse de très nombreux textes à examiner. Nous devons parfois trancher dans l'urgence et j'attire votre attention sur la nécessaire présence effective d'un représentant de chacun des groupes politiques au sein de ce groupe de travail.

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

Je veux aussi insister sur l'importance de la coopération inter-parlementaire. Les parlements nationaux doivent échanger entre eux et unir leurs forces pour peser

davantage. Nous avons œuvré en ce sens durant la présidence française de l'Union en 2022, mais la tâche n'est pas simple tant les modèles nationaux sont différents. Nous devons poursuivre notre effort pour que soit mieux reconnue la place des parlements nationaux en Europe. C'est vital pour réduire la distance que nos concitoyens ressentent avec Bruxelles. Le Parlement européen ne peut, à lui seul, donner au projet européen sa légitimité démocratique.

Notre connexion au terrain fait que nous sommes aussi particulièrement bien placés pour faire remonter les dysfonctionnements, qu'ils viennent de règles européennes inadaptées, voire dangereuses quand on les applique, ou de règles nationales qui vont au-delà des règles européennes ou ajoutent à leur complexité. Nous le voyons bien à l'occasion des campagnes électorales ! C'est pourquoi, depuis maintenant cinq ans, notre commission assume une nouvelle mission consistant à alerter le Sénat sur le risque que le législateur aille au-delà de ses obligations européennes quand il les transpose en droit national. Notre commission contribue ainsi à éclairer le Sénat sur la nature précise de nos obligations européennes et sur les éventuelles surenchères qu'en légiférant, nous risquons de nous imposer au niveau national, au risque de nous tirer une balle dans le pied dans la compétition interne à l'Union européenne.

Je souhaite que chacun puisse trouver sa place dans la commission en s'impliquant dans nos travaux qui se caractérisent par leur transversalité et la grande diversité des sujets abordés. C'est pourquoi je vous propose de faire connaître les sujets qui vous intéressent le plus, afin que, dans la mesure du possible, nous vous confiions des travaux correspondant à vos préoccupations, car nous allons devoir nommer rapidement des rapporteurs sur des sujets qui ne peuvent attendre. L'objectif est de faire droit à la diversité politique qui est la nôtre pour dégager, chaque fois que cela est possible, des positions communes et peser ainsi plus efficacement sur la décision européenne. J'y veillerai avec le Bureau de la commission qui se réunira à l'issue de notre réunion.

Le service de la commission est là pour appuyer les travaux de nos rapporteurs et, plus généralement, pour répondre aux demandes d'information de chacun des membres de la commission.

Concernant notre programme de travail, sous réserve des conclusions de la conférence des présidents de ce soir, nous devrions tenir en séance publique, mercredi 11 octobre, à 21 h 30, le débat préalable au Conseil européen qui réunira les chefs d'État ou de gouvernement les 26 et 27 octobre.

Notre prochaine réunion de commission se tiendra le lendemain matin, jeudi 12 octobre, à 9 heures. Je vous propose de débiter nos travaux par une audition de M. Serge Guillon. Pendant une quinzaine d'années, Serge Guillon a assuré des responsabilités dans les affaires européennes – il a notamment occupé, entre 2012 et 2014, la double fonction de conseiller du Premier ministre et de Secrétaire général des affaires européennes. Très pédagogue, il me semble bien placé pour nous éclairer sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce qui me paraît très utile pour démarrer nos travaux.

D'autres auditions sont d'ores et déjà programmées : celle de M. Hervé Berville, secrétaire d'État à la mer, au sujet de la pêche, le mercredi 25 octobre à

13 h 30 ; celle du professeur Olivier Costa sur les conclusions que vient de rendre le groupe d'études franco-allemand sur la réforme des institutions de l'Union européenne, le jeudi 2 novembre au matin ; celle du commissaire européen Várhelyi, en charge de l'élargissement, le jeudi 9 novembre au matin.

Notre réunion de commission touche à sa fin. J'invite les membres du Bureau à rester pour évoquer notre programme, nos méthodes de travail, la composition du groupe de travail sur la subsidiarité et la désignation des rapporteurs. Dans les six prochains mois, qui précèdent les élections européennes, nous aurons probablement un grand nombre de textes à examiner, avant une probable accalmie. (*Applaudissements.*)

Jeudi 12 octobre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Fonctionnement de l'Union européenne : audition de M. Serge Guillon, ancien Secrétaire général des affaires européennes

M. Jean-François Rapin, président. – Nous voici réunis pour la première réunion de notre commission depuis sa reconstitution, jeudi dernier, à l'issue du renouvellement sénatorial ; je souhaite la bienvenue à tous nos nouveaux collègues.

Nous débutons nos travaux par une audition de M. Serge Guillon, que je remercie pour sa présence. Pendant une quinzaine d'années, Serge Guillon a assuré des responsabilités éminentes dans les affaires européennes : conseiller de plusieurs ministres, coordonnateur de la présidence française pour les ministères économiques et financiers. Entre 2012 et 2014, il a notamment occupé la double fonction de conseiller du Premier ministre et de Secrétaire général des affaires européennes.

Soucieux d'éveiller les décideurs à l'importance de ce qui se joue à Bruxelles, il est, depuis sa création en 2007, le directeur pédagogique du cycle des hautes études européennes de l'ex-École nationale d'administration. Très au fait des arcanes bruxellois, il est bien placé pour nous éclairer sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce qui me paraît très utile pour inaugurer nos travaux.

Je crois savoir, monsieur Guillon, que vous avez l'intention d'appréhender le fonctionnement du système décisionnel européen sous deux angles, celui de son efficacité et celui de sa légitimité, et d'aborder chacun de ces angles en trois séquences, comme indiqué sur le plan sommaire d'intervention que vous nous avez transmis et qui a été communiqué aux membres de la commission.

Je propose de vous laisser la parole puis de ménager, après chacune des six séquences prévues dans votre intervention, un temps d'échange avec les sénateurs, afin qu'ils puissent réagir et, le cas échéant, vous interroger avant d'enchaîner avec la séquence suivante. Nous comptons lever la séance dans environ deux heures.

M. Serge Guillon, ancien Secrétaire général des affaires européennes. – Je vous remercie de m'accueillir ce matin ; je parlerai à titre strictement personnel, sans engager personne, notamment pas le ministère de l'économie et des finances, où j'occupe des fonctions au sein du Contrôle général économique et financier, ni l'Institut national du service public (INSP).

Mon objectif est de vous parler du monde réel, et non des approches théoriques ou juridiques relatives au fonctionnement de l'Union européenne.

À la question de savoir comment appréhender l'Union européenne, on peut répondre de deux manières correspondant à deux écoles. Il y a ceux qui, comme Michel Barnier, s'appuient sur le modèle français pour présenter le fonctionnement de l'Union européenne : le fonctionnement de l'Union ressemblerait à celui du système décisionnel

français. Une deuxième école, dont je fais partie, soutient qu'au contraire, il s'agit d'un monde à part, tout à fait particulier, et qu'il faut, pour l'appréhender, oublier les références culturelles, juridiques et institutionnelles françaises.

Le système européen s'organise autour de l'influence – j'entends par là une véritable guerre d'influence, d'une ampleur incomparable avec ce qui peut se passer en France –, du compromis – là encore, il s'agit d'une différence importante avec l'organisation verticale qui prévaut en France – et de la négociation. L'Union européenne est une machine de négociation gigantesque : au total, plus de 10 000 réunions de négociation ont lieu chaque année à Bruxelles – quatre à dix réunions du Conseil européen, mais aussi plus d'une centaine de Conseils des ministres, ou encore de très nombreuses réunions des ambassadeurs dans le cadre du Comité des représentants permanents (Coreper), sans parler des comités techniques préparatoires.

Concrètement, le système institutionnel européen prend la forme non pas d'un triangle, comme certains juristes l'enseignent encore, mais d'un carré, composé du Parlement européen, de la Commission européenne, du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen, érigé en institution par le traité de Lisbonne et dont le poids est de plus en plus important. Il faut citer aussi l'institution de régulation des conflits et des contentieux qu'est la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), mais également la Banque centrale européenne (BCE) et la Cour des comptes européenne, qui est d'inspiration anglo-saxonne.

Ce fonctionnement apparaît toujours plus complexe au gré de l'approfondissement et des élargissements de l'Union : plus on élargit et plus on approfondit, plus il faut adapter et réformer le système décisionnel, et plus il est difficile de le faire – voilà le paradoxe.

Dans la réalité, les adaptations se font partiellement en dehors des textes : le mode de fonctionnement effectif est parfois éloigné de ce que les traités ont prévu. Les institutions ménagent donc une plasticité, une souplesse, des interprétations différentes, une adaptation par la pratique. À cet égard, certains débats théoriques semblent assez surréalistes...

En définitive, ce système reste un formidable ciment de la construction européenne : les milliers de réunions que j'ai évoquées créent des clubs, des échanges, des rencontres. Simplement, ce ciment peut se fissurer sous l'effet de certains défis.

Ces remarques introductives étant faites, j'en viens au premier point de mon intervention, qui a trait à l'efficacité du système.

Le premier défi du système décisionnel est l'adaptation à l'approfondissement de l'Union européenne, c'est-à-dire à l'extension de ses compétences, avec les enjeux de subsidiarité afférents. Cela n'est pas simple ; on constate que le système décisionnel s'est adapté par la mise en place de modes de fonctionnement spécifiques par secteur : le comité spécial Agriculture, le comité politique et de sécurité (CoPS) en matière de politique étrangère, etc. Des filières se sont créées en fonction des sujets, régies par des modes de décision différents.

Un mode de fonctionnement très spécifique a été élaboré également lors de la création de la zone euro. En la matière, le système décisionnel est en partie opaque,

au point d'échapper à beaucoup de ministères, *via* l'Eurogroupe, formation adjointe au comité économique et financier. Il y a là une véritable usine à gaz, qui échappe même en partie aux ambassadeurs et au milieu bruxellois.

Ce genre d'adaptations est apparu de plus en plus crucial sur les nouveaux sujets comme le terrorisme : on a créé des formules de plus en plus informelles – je pense au G6 en matière de lutte contre le terrorisme. Côté Conseil de l'Union européenne, de plus en plus de sujets échappent aux filières traditionnelles ; côté Parlement, il est devenu courant que soient créés des commissions et des groupes de travail spécifiques. L'approfondissement conduit donc à un éclatement et à une opacité croissante du système décisionnel.

M. André Reichardt. – Merci pour ce témoignage. N'avez-vous pas le sentiment que ce que vous venez de décrire nourrit la perception, répandue dans l'opinion publique, selon laquelle l'Union européenne est devenue l'affaire des bureaucrates ? Les élus, lorsqu'ils sont saisis d'une affaire, sont confrontés à des décisions qui ont en réalité déjà été prises.

M. Serge Guillon. – Je réponds très directement : oui. Le système décisionnel européen est critiqué précisément en raison de son fonctionnement bureaucratique.

Il est très différent du système français et il est très complexe, car les acteurs y sont plus nombreux : acteurs de l'influence, très nombreux et diversifiés, et acteurs de la négociation, États et partis politiques.

Le ticket d'entrée est par conséquent très élevé quand il s'agit d'appréhender les sujets européens ; souvent, ces sujets sont traités par quelques spécialistes qui ne sont pas toujours prompts à partager leurs connaissances, notamment dans l'administration. Si j'ai créé le cycle des hautes études européennes, dans le cadre de ce qui s'appelait encore l'ENA, il y a une quinzaine d'années, c'est parce que j'ai fait le même constat que vous, celui d'un entre-soi réservé à quelques experts – pendant longtemps, de surcroît, le Quai d'Orsay considérait que les affaires européennes étaient sa chasse gardée.

Je n'ai pas évoqué les obstacles linguistiques, qui sont aussi une variable importante.

Je milite pour que l'information et le débat sur les affaires européennes soient permanents, et non, comme c'est le cas actuellement – c'est dramatique –, deux ou trois mois seulement avant chaque élection européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Les directeurs généraux de la Commission européenne, lorsque nous les rencontrons, témoignent souvent d'une surcharge de travail dans les services et d'un besoin d'effectifs supplémentaires. Or en séance, hier soir, la secrétaire d'État chargée de l'Europe a déclaré, à propos du cadre financier pluriannuel, qu'aucunement la France n'abonderait une demande de moyens complémentaires pour le fonctionnement des institutions de l'Union européenne.

La multiplication, que vous avez décrite, de ces sous-groupes et de ces sous-commissions n'engendre-t-elle pas une inflation de travail artificielle ?

M. Serge Guillon. – Il est vrai que cela crée une inflation. C'est aussi une question de priorités à fixer.

L'activité des institutions, notamment de la Commission, est de nature plus technique que politique. Selon moi, les programmes du Conseil et de la Commission sont politiques et devraient être débattus, y compris devant les parlements nationaux. Il y a en permanence environ 250 textes en négociation. C'est énorme. Mais c'est un flux continu : il s'agit, pour partie, de textes hérités. Des arbitrages sont à faire.

Certes, il y a des besoins théoriques en personnels, du fait de l'approfondissement et de l'extension des compétences et de la gestion de crise. La fonction publique européenne, à la Commission, est principalement constituée de juristes et d'économistes – conformément aux attributions d'origine de l'Union européenne. Aujourd'hui, les nouvelles attributions nécessiteraient des spécialistes différents sur les questions de migration, de frontières, d'insécurité, de terrorisme... On note surtout un défaut d'adaptation du profil de la fonction publique européenne aux besoins réels.

Je fais partie de ceux qui ont beaucoup critiqué la réforme de la fonction publique européenne, qui permet, aujourd'hui, de faire toute sa carrière à Bruxelles, coupé de certaines réalités nationales. Je pense qu'il faut plus d'alternatives, plus d'échanges. J'ai essayé de développer les échanges entre notre fonction publique et la fonction publique européenne. C'est compliqué, pour des raisons notamment statutaires et, surtout, de rémunération. Mais cela mérite vraiment d'être développé. À ce titre, je vous signale la formule des experts nationaux détachés, dont le fonctionnement varie selon les ministères.

M. Jean-François Rapin, président. – Il y a donc, selon vous, un enjeu d'influence par les fonctionnaires détachés ?

M. Serge Guillon. – Tout à fait. C'est un vrai sujet. Une vision bureaucratique demeure.

M. Louis Vogel. – Avez-vous pensé à des mécanismes concrets qui permettraient de redonner une légitimité démocratique à la technocratie, de renouer le contact avec les peuples ?

M. Serge Guillon. – Pour moi, les mécanismes sont surtout français.

Les choses se passent de façon extrêmement différente à l'étranger. Par exemple, le Chancelier allemand rend compte toutes les semaines au Bundestag.

Premièrement, je considère que le pouvoir d'initiative législative, aujourd'hui exclusivement dévolu à la Commission, devrait être partagé avec le Parlement européen et les parlements nationaux. J'ai longtemps milité en ce sens. J'avais évoqué ces sujets à la Chambre des Lords – c'était bien avant le Brexit –, dont je trouvais la position tout à fait justifiée.

C'est aussi une façon d'impliquer davantage les parlementaires nationaux. Je pense que la relation avec les citoyens se fait au niveau des parlements nationaux, et non des parlementaires européens.

Deuxièmement, je pense que la présence du Premier ministre au Conseil européen permettrait de mieux impliquer les ministres.

Troisièmement, j'avais proposé à plusieurs Premiers ministres, lorsque j'étais numéro 2 du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) – c'était sous Jean-Pierre Raffarin et Dominique de Villepin –, que l'on crée un porte-parolat aux affaires européennes. Ce n'est pas forcément au ministre délégué aux affaires européennes de jouer ce rôle. Il faut institutionnaliser cette fonction. Ma proposition a failli être reprise mais ne l'a finalement jamais été.

Notre dualité au sein de l'exécutif est une fragilité. Imaginons que le Chancelier allemand souhaite une initiative avec une double signature, française et allemande. Qui doit signer cette initiative du côté français ? La question se pose immédiatement ! Nos amis britanniques maîtrisaient parfaitement cette fragilité : ils savaient, selon les cas, proposer à Matignon ou à l'Élysée. Vous n'imaginez pas les difficultés concrètes que cette dualité peut poser dès lors qu'un président de la Commission ou un chef de gouvernement est en visite en France...

La solution est d'impliquer davantage le Premier ministre au niveau du Conseil européen, comme du Parlement.

M. Dominique de Legge. – La relation avec les citoyens passe, à vos yeux, par les parlements nationaux. Cela signifie-t-il que l'élection des députés européens au suffrage universel se trouve en concurrence avec la légitimité des parlements nationaux ?

M. Serge Guillon. – Pas du tout.

Le pouvoir d'initiative a été attribué de manière monopolistique à la Commission parce que celle-ci apparaissait comme le seul représentant de « l'intérêt général européen », notion de plus en plus difficile à définir avec l'élargissement. Depuis, les choses ont évolué. On a maintenant un Parlement élu. Comment la Commission pourrait-elle aujourd'hui prétendre représenter seule l'intérêt général européen ? Pourtant, dire cela est encore tabou aujourd'hui.

À titre personnel, je suis pour le partage. Je signale d'ailleurs que, sur certains sujets très spécifiques, les parlements nationaux ont eu un pouvoir d'initiative. J'y suis très favorable.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons mené un travail de fond en ce sens durant la présidence française. Lors des échanges interparlementaires, je me suis rendu compte qu'il était très difficile de se faire entendre.

M. Serge Guillon. – Oui, c'est compliqué. C'est la raison pour laquelle il doit s'agir d'une simple possibilité. Le Parlement européen devrait aussi en bénéficier.

J'en viens à la gestion des crises. Depuis une quinzaine d'années, nous sommes face à ce que le Président Juncker appelait « une polycrise » : crise financière, crise de la zone euro, crise migratoire... La gestion des crises implique une capacité rapide de décision. Cela représente un défi interinstitutionnel.

C'est compliqué du côté du Parlement européen, pour des raisons de nombre, de diversité, etc. C'est compliqué du côté de la Commission, car, pour avoir des temps de réaction rapides, il faut une commission très politique, avec une présidence qui considère qu'il faut s'impliquer plus fortement en période de crise. Jacques Delors avait cette conception : il déclarait influencer 80 % de l'ordre du jour des Conseils européens. Aujourd'hui, l'impulsion politique venant de la Commission est plus faible.

Par exemple, la gestion de la crise du marché de l'énergie a été très critiquée en interne : on a considéré que la Commission n'avait pas été à la hauteur du rôle qu'elle aurait dû jouer, qu'elle aurait dû prendre des initiatives pour mettre en place des dérogations. Certains ont accusé Mme von der Leyen de défendre la position allemande.

Les Conseils des ministres ne sont pas très adaptés à un fonctionnement de gestion de crise, car il y a une dizaine de formations différentes du Conseil. Généralement, une gestion de crise nécessite une approche globale, et non sectorielle.

Deux instances sont opérationnelles pour le faire. La première est le Comité des représentants permanents, le Coreper, qui a une vision globale et peut se réunir très facilement. Le Conseil des ministres est assisté par des instances de préparation. Ce sont environ 150 groupes d'experts sectoriels, chacun traitant de matières différentes. Ils sont chapeautés par deux Coreper – je rappelle que le représentant permanent est notre ambassadeur auprès de l'Union européenne. Selon les Conseils des ministres qu'il s'agit de préparer, il y a un Coreper 1 et un Coreper 2, qui se réunissent au moins une fois et parfois trois ou quatre fois par semaine.

La négociation d'un texte ou d'une position commence, côté Conseil, par une approche sectorielle, au niveau du groupe d'experts, puis elle remonte au niveau du Coreper, où l'approche est globale. Cela repasse ensuite par une approche beaucoup plus sectorielle, au niveau de l'une des formations du Conseil des ministres, qui se réunit à peine tous les mois.

La seconde instance qui peut se réunir très vite, qui est assez opérationnelle et décisionnelle, est le Conseil européen, au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

Dès lors qu'il faut des réponses techniques, il est nécessaire de faire travailler le Coreper et, sur les sujets qui butent sur des difficultés, passer par le Conseil européen. Le système favorise ces deux instances.

Dans beaucoup de pays, notamment en France, le ministre des affaires européennes a peu de poids et ne dispose pas de vision transversale et de la capacité à décider.

La gestion de crise a conduit à mettre en place des réunions très spécifiques. Ainsi, au moment de la crise financière, Nicolas Sarkozy a inventé un sommet européen réduit aux pays membres du G7, un format zone euro réduit plus le Royaume-Uni. Il souhaitait même que l'on mette en place des sommets réguliers zone euro. Il aurait voulu les institutionnaliser. On a ensuite inventé, pour d'autres crises, des formules où le Conseil européen se réunissait en même temps que le comité réunissant les directeurs du Trésor, le Comité économique et financier (CEF).

C'est cela la plasticité des institutions, le fonctionnement réel dont je parle. Vous n'en trouverez pas mention dans les textes. Mais c'est la capacité d'adaptation qui a pu être démontrée.

Cela a fonctionné sur certains sujets, moins sur d'autres. Pour la crise grecque, les temps de réaction ont été de l'ordre de sept à huit mois, notamment à cause de l'Allemagne, qui bloquait. Malgré tout, les choses ont évolué.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à un défaut de réaction aux crises migratoires. Sur ce sujet, il est à peu près impossible de prendre de vraies décisions à 27. Je rappelle que, dans 7 États de l'Union européenne, la population étrangère représente moins de 1 % de la population globale ! Ces pays qui n'ont aucune expérience de l'immigration sont souvent bloquants.

Les dernières crises – terrorisme, migration... – ont montré qu'il y avait une vraie réflexion à mener : en réalité, il n'y a que quelques États qui sont très impliqués, et le fonctionnement à 27 pose problème.

Il y aurait aussi beaucoup à dire sur le Parlement européen, qui a été relativement négligé lors des crises financières.

Mme Karine Daniel. – Les crises se sont accumulées ces dernières années et imposent désormais une gestion permanente. Pourtant, la force du projet européen est d'afficher des ambitions de long terme. Je pense à la coopération économique ou bien à l'environnement, sujet sur lequel l'Europe est moteur, y compris dans le cadre des négociations internationales.

La gestion des crises nous rend moins lisibles, notamment pour ce qui concerne le domaine de l'environnement. Comment nous donner les moyens de ne pas perdre nos grandes ambitions, qui sont importantes, notamment pour accrocher les jeunes au projet européen ?

M. Pascal Allizard. – Au-delà des crises, il semble que l'euro tienne bon et soit à peu près stable. Comment est-il géré, son périmètre n'étant pas celui de l'Union européenne ?

Mme Amel Gacquerre. – Je souhaite évoquer les conséquences de la gestion des crises, notamment sur la politique industrielle européenne, qui s'impose comme essentielle. Quel est votre point de vue sur la capacité européenne, d'une part, à gérer les crises et, d'autre part, à construire des politiques intégrées ?

M. Serge Guillon. – Je constate un déficit de réflexion stratégique au sein de l'Union européenne. Un certain nombre de services, qui, au sein de la Commission, étaient l'équivalent d'une direction de la prévision, ont disparu. En gérant les crises, on a perdu le fil conducteur de la réflexion stratégique. Fondamentalement, on n'a toujours pas d'accord sur la réponse à la question suivante : où allons-nous ? Et on n'a toujours pas d'accord non plus sur la réponse à la question : avec qui ?

Dans la lutte contre le réchauffement climatique, nous sommes certainement moteurs. Mais sur de nombreux autres sujets, il y a un déficit de réflexion stratégique.

M. Van Rompuy, premier président du Conseil européen, avait fait adopter un règlement intérieur qui excluait les collaborateurs et les ministres du Conseil, afin de regrouper uniquement les chefs d'État ou de gouvernement. Il avait également mis en place des Conseils thématiques, consacrés à la réflexion, auxquels je crois beaucoup. Du côté français, ils étaient préparés.

Aujourd'hui, ces phases de préparation fondées sur des réflexions n'existent plus, tout comme les réunions thématiques et informelles du Conseil. Les présidents du Conseil européen ne font plus le travail d'impulsion et de prénégociation qui était mené par le passé.

Il y a deux façons de concevoir la présidence du Conseil européen : soit vous êtes un président de séance, soit vous considérez que, entre deux réunions de ce Conseil, vous avez un travail de lien et de préparation de la négociation, ce qui implique d'être en permanence dans les États. Selon les titulaires de la fonction, les fonctionnements sont extrêmement différents.

S'agissant de l'euro, l'élargissement de la zone euro se fait en principe sur la base du mérite, c'est-à-dire du respect des critères de Maastricht. Toutefois, dans la pratique, on a pris quelques libertés. Les pays de la zone euro sont aujourd'hui au nombre de vingt : il n'y a donc plus de noyau dur.

Dans ce domaine, la préparation des décisions est très spécifique. La BCE, qui joue un rôle central, dialogue avec la France et l'Allemagne, et, éventuellement, d'autres États. La part informelle est donc très importante.

Pour ce qui concerne les instances formelles de décision, les Conseils sont préparés par les directeurs du Trésor et leurs chefs de service, qui échappent au Coreper.

Quant à l'Eurogroupe, il s'agit d'un organe informel, pour lequel il n'existe pas de compte rendu officiel, pour des raisons de confidentialité.

Les décisions formelles sont prises dans le cadre du Conseil Ecofin, le Conseil « Affaires économiques et financières ».

M. Jean-François Rapin, président. – Vous avez prononcé plusieurs fois les adjectifs « informel » et « opaque ». Or Pascal Allizard nous dit que « l'euro tient ». L'euro tient-il avec de l'informel et de l'opaque ?

M. Serge Guillon. – L'euro possède un fonctionnement très particulier, où la part d'informel est majeure. Car si vous prenez certaines décisions dans des instances formelles, certains citoyens peuvent être paniqués et vous risquez, sur les marchés, de provoquer des mouvements sur le taux de change de l'euro. Vous répondez donc à ce besoin de confidentialité par de l'opaque et de l'informel.

S'agissant de l'industrie, durant les années soixante et soixante-dix, la Commission européenne a mené une politique industrielle sectorielle importante. C'est l'époque à laquelle Étienne Davignon invente une notion dont on parle aujourd'hui beaucoup, à savoir l'autonomie stratégique.

Ensuite, il ne s'est plus passé grand chose pendant une longue période parce que l'on considérait que la politique industrielle était l'environnement

macro-économique de l'industrie. On considère alors que l'économie européenne a vocation à devenir une économie de la connaissance et une économie de services, conformément à la stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000.

J'ai écrit deux rapports sur ces sujets : *En Finir avec la mondialisation anonyme* et *En Finir avec la mondialisation déloyale*, qui sont presque toujours d'actualité.

Aujourd'hui, je dirais en caricaturant que la politique industrielle est faite par la politique de la concurrence.

Mme Amel Gacquerre. – Si la période récente est intéressante à cet égard, elle nous questionne beaucoup. En effet, la politique industrielle européenne est à considérer sous le prisme de la politique offensive de la Chine et des États-Unis.

Je le rappelle, la question fondamentale reste celle du coût de l'énergie. Aujourd'hui, sommes-nous capables d'aborder les sujets de façon générale et globale ? La politique actuelle met le doigt sur la nécessité d'être compétitifs, mais n'aborde pas le point bloquant du système, à savoir celui de l'énergie.

M. Serge Guillon. – Il y a là un sujet de fond, sur lequel il devrait y avoir une réflexion stratégique, qui fait défaut. Les choix européens sont fondés sur une préférence à l'égard du consommateur, c'est-à-dire des prix bas. La politique de la concurrence est une politique qui affiche sa préférence pour le consommateur et non pas pour la production.

M. Louis Vogel. – Avez-vous une idée de ce qu'il conviendrait de faire pour transformer la politique de la concurrence et la rendre un peu plus ouverte aux impératifs industriels ?

M. Serge Guillon. – Il y a des réponses toutes simples d'ordre technocratique.

Dans le passé, la question des aides d'État était gérée parfois de façon sectorielle. Aujourd'hui, seule la direction générale de l'agriculture gère les aides d'État à l'agriculture. Transformer cette situation permettrait de changer la donne, dans la mesure où une direction ayant une connaissance intime de l'environnement, y compris économique, prend des décisions différentes. C'est un petit changement en apparence, mais un gros changement en termes d'approche.

M. André Reichardt. – Les crises sont parfois une bonne occasion de faire évoluer des situations de blocage ou de faire émerger une stratégie. Mais vous nous dites que, finalement, la gestion se fait dans des cénacles à géométrie variable. N'est-ce pas de nature à éloigner la population des politiques mises en œuvre ?

Ainsi, pour ce qui concerne le pacte sur la migration et l'asile, la gestion de crise pourrait faire croire que le pacte a évolué et que les ministres se sont mis d'accord. Or tel n'est pas le cas !

M. Serge Guillon. – J'observe tout d'abord que nous évoluons de plus en plus vers une Europe à la carte. Or plus cette tendance s'approfondit, plus la complexité

s'accroît et plus l'Europe s'éloigne du citoyen. Comment, compte tenu de cette évolution, l'Europe pourrait-elle rester proche de ses citoyens ?

Autre question essentielle, comment peut-on rendre compte efficacement de la politique européenne dans les médias ? Il me semble que l'on communique beaucoup trop souvent à ce sujet depuis Bruxelles ou Strasbourg, alors même qu'il serait préférable d'expliquer les politiques européennes concrètes depuis le terrain. On privilégie trop souvent une communication verticale depuis les Conseils des ministres et les Conseils européens, sans expliciter par exemple le stade d'avancement de telle ou telle action. En agissant de la sorte, le droit européen échappe largement aux citoyens, qui ne comprennent plus ni le processus de décision ni le rôle de l'institution.

M. Jean-François Rapin, président. – Cette situation risque de s'aggraver si l'Europe à 27 poursuit son élargissement. Je suis convaincu qu'il faudrait entamer des discussions sur la nécessaire rénovation des institutions européennes. Une réforme en profondeur me paraît nécessaire si l'on veut réaliser un élargissement digne de ce nom.

M. Serge Guillon. – Je partage votre analyse. L'Europe a connu huit vagues d'élargissement successives, tantôt par modification de statut, tantôt à la suite d'une réunification. Aujourd'hui, à 27, les instances formelles sont de moins en moins souvent le lieu où les négociations se déroulent et où les décisions sont prises. Ce sont de plus en plus des jeux d'alliances qui déterminent la politique européenne actuelle.

Pour être tout à fait complet, il existe deux types d'alliances : d'une part, des alliances régulières, formelles, comme celle des États « radins » ou « frugaux », autrement dit les pays contributeurs nets ; d'autre part, des groupes *ad hoc* qui s'allient en fonction des questions abordées. Du côté du Parlement européen, le fait majoritaire ne s'applique pas sur tous les sujets ; y émerge aussi un subtil jeu d'alliances en fonction des thèmes discutés.

Ces jeux d'alliances ont tendance à se complexifier aujourd'hui, dans la mesure où la question de l'avenir de l'Union européenne reste floue.

Les futurs élargissements auront des effets mécaniques sur le fonctionnement de la Commission européenne et bouleverseront le système de décision : la question du nombre des commissaires se posera de nouveau, tout comme la question de la présence des fonctionnaires des nouveaux pays adhérents, ou celle de l'indépendance des commissaires selon leur pays d'origine.

Ce risque de complexification vaut aussi pour le Conseil européen, les Coreper et les Conseils des ministres. Concrètement, comment prendre des décisions et voter, alors qu'un si grand nombre de pays sont représentés ?

Au Parlement européen, se posera également la question de la redistribution des 751 sièges entre les représentants des différents pays à l'issue de l'élargissement. Cela risque d'être très compliqué.

Les derniers élargissements de l'Union européenne ont entraîné une diversification des centres d'intérêt nationaux. Quelques grands sujets, comme ceux de l'immigration ou de la sécurité, les enjeux financiers et budgétaires font réapparaître à la surface les spécificités nationales, tels que la géographie, l'histoire ou l'économie.

Une évolution institutionnelle me semble nécessaire à moi aussi ; à cet égard, il existe deux hypothèses : d'une part, celle qui implique une révision des traités ; d'autre part, celle qui passe par l'adaptation informelle, autrement dit la pratique en vigueur jusqu'ici. La première solution semble complexe à mettre en œuvre : on constate ainsi un quasi-isolement de la France et de l'Allemagne sur la question de la réforme des traités, la plupart des autres pays européens craignant une opposition de leur Parlement ou une défaite de leur gouvernement à l'issue d'un référendum.

S'agissant de la deuxième voie d'évolution, certaines adaptations sont possibles, mais là encore, leur mise en œuvre sera très délicate. D'où les réflexions actuelles sur les alternatives à l'adhésion, comme la mise en place de sas d'entrée selon différentes formules. Cet enjeu est majeur : c'est l'avenir de l'Union qui se joue ici.

M. Jean-François Rapin, président. – Une grande partie du résultat des élections européennes se joue également sur cette question qui, hélas, a été totalement occultée lors des débats de la Conférence sur l'avenir de l'Europe – je peux en témoigner pour y avoir participé.

Vous avez évoqué tout à l'heure les défaillances politiques au niveau de la Commission européenne. Je ne peux qu'abonder en ce sens. Je garde en mémoire les déclarations quelque peu intempestives de la présidente de la Commission – même si l'on peut comprendre qu'elle ait réagi sous le coup de l'émotion – sur la nécessaire entrée de l'Ukraine dans l'Union à la suite de l'invasion de son territoire par la Russie. Ce type de propos est source d'immenses désordres : imaginez la politique agricole commune (PAC) demain si l'Ukraine, qui produit deux fois plus de céréales que l'ensemble des États de l'Union réunis, adhérerait à l'Europe !

L'élargissement annoncé de l'Union européenne nous invite à être vigilants ; sinon, nous courons droit à la catastrophe sur la question migratoire par exemple, mais aussi en matière de représentativité au sein de la Commission.

Dernière remarque, je ne crois pas du tout au processus dit des « sas d'entrée », qui ne change rien à la pratique actuelle, et qui créera tout autant de déçus.

M. Serge Guillon. – Cette procédure ne vaut que dans l'hypothèse où la décision relative à la future adhésion d'un État est déjà prise.

Pour l'anecdote, j'ai assisté à de nombreuses situations surréalistes lors de Conseils des ministres des affaires étrangères consacrés à un élargissement : très souvent, l'élargissement à proprement parler n'était même pas débattu parce que les ministres présents n'osaient pas s'y opposer de peur que leur prise de position n'entraîne de mauvaises relations futures avec les pays candidats à l'adhésion.

M. Jean-François Rapin, président. – Pour l'anecdote, lors de la Conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne qui s'est tenue en Slovénie en 2022, je me suis permis, avec l'accord du président Larcher qui m'avait mandaté pour l'y représenter, de déposer un amendement tendant à tempérer une position globalement consensuelle appelant l'adhésion de l'Ukraine à l'UE. Sans surprise, compte tenu de la très grande émotion que suscitait l'agression militaire de la Russie, mon amendement a été rejeté, mais je peux vous dire qu'à l'issue de la

Conférence, un certain nombre de présidents de parlements m'ont officieusement fait part de leur soutien.

M. Serge Guillon. – Je vous confirme que certaines décisions sont parfois prises parce que les États n'osent pas officiellement tenir une position qui pourrait leur être préjudiciable.

J'en viens maintenant à la question de la légitimité de l'Union européenne, qui est exposée à de multiples critiques.

Le système est critiqué en raison de ses insuffisances démocratiques.

Tout d'abord, le Parlement européen a certes davantage de pouvoirs que certains parlements nationaux, notamment le nôtre, sur certains sujets – je pense au pouvoir de récuser un commissaire lors de son audition par exemple –, mais il est globalement amputé de certains pouvoirs fondamentaux comme l'initiative législative.

En matière budgétaire, le Parlement européen ne vote que les dépenses, et pas les recettes, ce qui affecte sa crédibilité, notamment lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel européen, un cadre contraignant adopté en règle générale tous les sept ans, et sur lequel le Parlement ne peut apporter de modifications qu'à la marge.

En outre, le Parlement européen a tendance à se dessaisir de certains sujets au profit de la Commission, notamment au gré de l'attribution de nouvelles compétences très techniques. En matière financière par exemple, il renvoie de plus en plus ses décisions à des actes délégués ou des actes d'exécution de la Commission.

Cela étant, le Parlement européen effectue parfois un vrai travail de législateur, un travail efficace sur les textes dont il est saisi.

En définitive, la procédure législative ordinaire européenne, qui résulte d'un travail commun entre Parlement européen et Conseil, est progressivement éclipsée par des trilogues associant notamment la Commission européenne et les États, qui arbitrent les principaux points en débat. En somme, la procédure ne repose pas sur un système du type « navette parlementaire » : il s'agit d'un système relativement opaque, marqué par des déséquilibres en termes de représentation, puisque la Commission et les États y jouent un rôle très important.

En ce qui concerne le Conseil, la situation se caractérise par un défaut de transparence en termes d'organisation et de comptes rendus.

Le Coreper est la véritable instance de décision, mais son fonctionnement interne reste très opaque, de même que l'élaboration par le SGAE des instructions transmises à notre Représentant Permanent.

La préparation du Conseil européen est tout aussi opaque. Si le Conseil des affaires générales est plus transparent, son rôle est très minime. Dans la mesure où il se tient quelques jours seulement avant le Conseil européen, on peut comprendre que les ministres ne cherchent pas à se mettre d'accord alors que les chefs d'État vont se réunir incessamment.

Le Coreper prend aujourd'hui de plus en plus d'importance. Sous présidence française, tous les compromis ont été adoptés non pas en Conseil des ministres, mais dans le cadre du Coreper.

Au début de chaque conseil des ministres, on adopte les points A, à savoir une liste de textes sur lesquels un accord a été conclu en Coreper et qu'il n'est donc pas nécessaire d'aborder. Cela peut parfois poser problème : la directive Bolkestein avait été adoptée en point A, alors que la plupart des ministres ne savaient pas de quoi il s'agissait.

Le Conseil européen est si opaque que certains Premiers ministres ont pu m'appeler pour savoir comment il s'était déroulé. Je leur demandais s'ils s'étaient tournés vers le Président de la République, mais ils me répondaient qu'ils voulaient aussi connaître mon retour ! À cet égard, je pense que nous sommes trop dépendants du rôle du Président de la République. On peut, par exemple, se battre pendant des mois sur un sujet dont on pense qu'il sera le point le plus important de la réunion et être ensuite interpellé par les autres délégations, parce que le Président n'a pas mentionné du tout le sujet au cours du Conseil européen, ce qui nuit à notre crédibilité globale.

M. Jean-François Rapin, président. – Les rencontres bilatérales ont beaucoup d'importance en marge du Conseil européen.

M. Serge Guillon. – Oui, il y a énormément de rencontres bilatérales, voire trilatérales lors des suspensions. C'est souvent à ces moments que tout se joue.

D'ailleurs, depuis la crise du covid, les réunions en téléconférence se multiplient, ce qui accentue encore l'opacité du processus décisionnel, car personne ne sait ce qu'il s'y passe. C'est une nouvelle difficulté.

Mme Brigitte Devésa. – L'opacité que vous venez d'exposer est très inquiétante. Il est déjà difficile aux parlementaires nationaux de bien saisir ces subtilités ; dans ces conditions, comment rassurer les élus locaux et comment leur faire comprendre le fonctionnement des instances européennes ?

M. André Reichardt. – Comment ne pas s'étonner de l'utilisation si fréquente du terme « opacité » dans votre discours ?

Si l'on ajoute à cette opacité la question de l'ouverture aux influences, on réalise combien ces institutions peinent à fonctionner. Dès lors, ma question est très simple : est-il possible de faire autrement à vingt-sept ? Comment donner davantage de légitimité démocratique à un tel paquebot ? Ne faut-il pas tout remettre sur la table avant de procéder à un nouvel élargissement ?

M. Pascal Allizard. – Sommes-nous encore des démocrates ? Jusqu'où allons-nous accepter ce genre de dérive ?

Un élu normand s'interrogeait publiquement voilà quelques jours sur la compatibilité de la démocratie parlementaire avec la protection de l'environnement. On en vient à considérer que les mesures indispensables à prendre ne seront jamais prises en démocratie et qu'il vaut mieux s'en saisir sans se préoccuper de ce que pensent les gens. C'est extrêmement grave, tout comme ce que vous venez de nous exposer.

Un jour ou l'autre, ceci ne peut qu'exploser. Quelques années en arrière, lorsque nous discutons du Brexit, ces sujets, dont nous ne voulions pas parler, ressortaient déjà. Aujourd'hui, rien n'a changé. Nous allons assister à d'autres sorties de l'Union, et c'est un Européen convaincu qui vous le dit !

Mme Amel Gacquerre. – Y a-t-il aujourd'hui une vraie volonté d'évolution, voire de révolution institutionnelle ? Quels sont les États prêts à porter ce message ?

M. Dominique de Legge. – Nous passons notre temps, dans ce pays, à discuter de transparence de la vie politique et de transparence de la prise de décision. Vous nous avez démontré que cette logique ne prévalait pas à l'échelle européenne.

Cette opacité, ces procédures parallèles, répondent-elles à une volonté de l'administration de détourner le processus démocratique, les politiques n'arrivant pas à s'imposer ?

Autre hypothèse, cette opacité est-elle bénie par le politique, dans la mesure où le système est trop bloqué pour fonctionner ?

M. Ronan Le Gleut. – En soulignant que le Coreper est l'organe de décision principal, vous montrez que l'Union européenne est un lieu de diplomatie multilatérale. Il s'agit donc davantage d'une Europe des nations que d'une Europe intégrée. De là à dire que le système ne serait pas démocratique, je ne suis pas d'accord. Le Coreper n'est que l'émanation de la politique étrangère des États membres. La question est de savoir si l'on veut une démocratie intégrée à l'échelle de l'Union européenne ou une démocratie des États-nations.

M. Serge Guillon. – Je suis intimement persuadé qu'il faut présenter l'Union européenne *via* ses résultats. On constate une méconnaissance générale, y compris dans le monde politique, de ce qu'est la politique européenne de la pêche ou des transports, par exemple. Pis, on assiste parfois au « blanchissement » de l'origine européenne d'un texte ou d'une décision, comme si l'on en avait honte !

Il faut mobiliser une approche par les régions et les collectivités, pour exposer les résultats concrets des politiques européennes.

Je ne suis pas certain qu'il soit utile de décrire le processus décisionnel de façon précise. Si j'avais eu à faire la même intervention sur notre système national, peut-être aurais-je été aussi critique. Avec la démocratie, nous sommes dans le monde de la complexité. La machine de négociation européenne est *de facto* plus complexe, en raison du nombre d'acteurs.

En ce qui concerne les insuffisances démocratiques, n'oublions pas qu'il en existe aussi spécifiques à la France. Dans certains pays, les débats européens au Parlement sont fréquents et réguliers. Dans d'autres pays, il est inimaginable de désigner un ministre des affaires étrangères qui n'ait pas été membre du Parlement européen. Dans d'autres encore, on constate une stabilité des ministres des affaires européennes, ce qui permet de nouer des relations durables à Bruxelles pour mieux influencer et peser sur les décisions – je crois que nous avons eu onze ministres des affaires européennes en dix ans en France ! Dans d'autres enfin, le système administratif

est plus transparent. J'avais eu pour projet de créer un conseil d'orientation ouvert à la société civile et à certaines personnalités autour du SGAE ; le fait est que notre système administratif a une préférence pour la discrétion et l'opacité. Mes collègues de Bercy, par exemple, ne sont pas toujours d'une grande transparence à l'égard des parlementaires...

En ce qui concerne les élus locaux, il y a un véritable enjeu de formation. Je me suis battu pour mettre en place ce cycle des hautes études européennes au sein de l'ENA auquel ont d'ailleurs participé des sénateurs et des élus locaux.

Même si deux membres du Gouvernement, M. Marc Fesneau et Mme Carole Grandjean, ont suivi le cycle d'enseignement que je dirige, proposer un tel cycle nécessite de la combativité : il n'est pas évident de proposer une formation et une information sur l'Europe. Nous manquons de maturité en la matière, victimes du syndrome de l'héritier.

En effet, dans les nouveaux États membres, les générations au pouvoir ont eu à négocier, à s'adapter et à convaincre leurs opinions publiques, quand la France, en tant qu'État fondateur, éprouve un sentiment de supériorité. Pourtant, l'Europe change. J'en veux pour preuve que les élites d'autres pays ont des capacités linguistiques que nous n'avons pas. La France voit encore l'Union européenne comme un acquis immuable. Nous ne prenons donc aucune initiative en matière de changements, ce qui peut nous nuire.

M. Jean-François Rapin, président. – L'enjeu de l'information rejoint celui de la capacité d'influence.

De fait, la France souffre d'un défaut dans la relation entre parlement national et institutions européennes : la compétence législative communautaire y est complètement déléguée à l'exécutif national, contrairement à d'autres États membres. Pour rappel, lors d'un déplacement en Suède en début d'année, quand ce pays assurait la présidence du Conseil, l'ambassadeur m'expliquait que mon homologue dans ce pays était réveillé la nuit par le ministre et devait parfois réunir en toute vitesse sa Commission, pour obtenir l'avis de cette dernière avant d'arrêter la décision à défendre lors de négociations.

Au-delà du contrôle de subsidiarité et des propositions de résolution européenne, nos relations avec les institutions européennes passent par les échanges bilatéraux avec nos homologues ou par la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac). Malgré les efforts que nous avons déployés pour la présidence française, cette dernière est une grande endormie, largement sous l'emprise du Parlement européen, alors qu'elle a vocation à permettre l'expression des parlements nationaux. Taper du poing sur la table y est mal vu : ce n'est pas dans les coutumes. Le sujet des relations entre parlement national et institutions européennes y est perçu comme spécifique à la France.

Toutefois, au titre de la présidence française de la COSAC, j'ai constitué en son sein un groupe de travail qui a émis des propositions pour renforcer l'implication des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'UE afin de le rendre plus démocratique – par exemple la création d'un « carton vert » –, tout en prenant en compte les différences institutionnelles entre États membres. La ministre aujourd'hui en

charge des affaires européennes me donne raison à ce sujet : il est normal que les parlements nationaux exercent leur influence du fait de leur contact avec les territoires et les administrés.

Ainsi, dans mon département, même si, d'un point de vue macroéconomique, le secteur n'excède pas 1 % du PIB européen, la pêche représente 5 000 emplois à Boulogne-sur-Mer. Le parlementaire national est là pour défendre de telles causes. Personne d'autre ne le fait, car l' élu européen est plus éloigné du terrain, et le serait plus encore avec des listes transnationales.

Certains parlementaires européens se défendent d'une telle distance en raison de leur élection par le peuple. Hier, un maire m'a demandé le numéro de téléphone de l' élu européen des Hauts-de-France, alors que nous n'en avons plus depuis longtemps, les listes étant nationales !

Comme l'a souligné Pascal Allizard, il faut remettre en cause ces dysfonctionnements institutionnels. Fort de votre influence, vous pouvez nous y aider. Je suis content que le Gouvernement me donne raison, mais pour quel effet ?

Mme Amel Gacquerre. – Sommes-nous suffisamment matures pour une telle prise de conscience et une telle interrogation de nos institutions ? Collectivement, il me semble que non.

M. Jean-François Rapin, président. – Les institutions françaises elles-mêmes sont-elles prêtes à accorder davantage de pouvoir à leur parlement national et à prévoir une consultation de ce dernier lorsqu'une décision européenne importante doit être prise ? De tels sujets ne peuvent rester la chasse gardée du Président de la République ou des ministres concernés par un Conseil de l'Union européenne.

M. Serge Guillon. – Il s'agit effectivement d'une question française. Certains ministres ne font presque plus de réunions de préparation avant un Conseil, se reposant sur l'ambassadeur à leurs côtés dans la salle ! Ces sujets exigent pourtant un investissement personnel important pour exercer une influence, d'autant que le champ de compétence de l'Europe est toujours plus vaste : pêche, euro, santé, défense...

Le secteur privé travaille constamment à s'adapter aux données, contrairement au public. Or, de fait, les solutions se trouvent de plus en plus à l'échelle européenne.

M. Pascal Allizard. – Le problème n'est pas que les solutions dépendent de l'Union européenne, mais que les décisions échappent à tout contrôle des électeurs. Renforcer l'Europe doit passer par une consolidation démocratique, sans quoi la situation deviendra intenable, faisant le jeu des extrêmes d'une manière ou d'une autre.

M. Jean-François Rapin, président. – Pour en revenir aux jeux d'influence, tant lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe qu'en session parlementaire, le Parlement européen laisse des représentants d'entreprises privées interpellier les élus pour leur présenter des produits ; nous n'imaginierions pas de tels stands tenus en pleine salle des conférences du Sénat pendant la session plénière... Il en va de même pour les organisations non gouvernementales.

M. Serge Guillon. – Le système d’influence est développé à Bruxelles, car un grand nombre de décisions importantes y sont prises et une masse de données intéressantes à exploiter s’y trouve. Quelque 12 300 entités sont inscrites au registre de transparence des institutions européennes, pour un total de 40 000 à 50 000 représentants d’intérêts, ce qui en fait la deuxième capitale où le lobbying est le plus important, après Washington.

En matière de renseignement également, cette ville est une priorité pour de multiples services étrangers. La direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) a conscience de l’importance de l’enjeu. Avez-vous accès à des informations à ce sujet ?

M. Jean-François Rapin, président. – Non.

M. Serge Guillon. – Les États tiers sont présents : Russie, États-Unis... La Chine est très active, sans doute même par le biais de la corruption, surtout du côté de la Commission. De telles présences ont trop souvent été négligées.

Pour en revenir à l’influence en général, pourquoi est-elle une nécessité ? L’administration européenne exercée par la Commission est en partie hors-sol, car privée du pouvoir d’exécution : hors exceptions, elle ne met pas en œuvre les textes qu’elle propose, les administrations nationales s’en chargent. Une administration nationale qui élabore un texte a intérêt à exercer des consultations pour se préoccuper de la mise en œuvre. À l’échelle européenne, le contact avec le monde réel se fera avant l’élaboration d’un texte, en consultant informellement les lobbyistes.

Ces derniers sont un apport pour mieux comprendre certains sujets. En France, comme à l’échelle européenne, il importe de connaître la position réelle des acteurs : le jeu de dupes est complexe. Pour ma part, j’avais monté un groupe de PME que je consultais sur diverses thématiques. Le jeu d’influence peut donc être positif. Il est même indispensable pour les États.

Nous avons intérêt à développer un « lobbying public » pour faciliter les négociations hors du cadre formel, à l’image de ce que pratiquait le Royaume-Uni. De fait, l’influence implique de disposer d’une stratégie définie tôt. Quand la France a eu du poids sur la définition de la PAC, c’est parce qu’elle avait une vraie stratégie.

À ce titre, il convient d’utiliser tous les vecteurs de l’influence : experts nationaux détachés, nominations, recrutements dans les cabinets de commissaires... Dans ce dernier cas, la France pêche par défaut d’anticipation, sa logique étant celle de filières corporatistes : le Quai d’Orsay essaie, par exemple, de placer ses agents. Les Français étant en concurrence entre eux, il arrive trop souvent qu’ils n’obtiennent pas le poste convoité.

Mme Mathilde Ollivier. – Qu’en est-il des enjeux d’influence à l’échelle nationale, par exemple dans la définition des prises de position de la France au sein du Coreper ? Notre Parlement a un contrôle limité des représentants d’intérêts.

M. Serge Guillon. – Les ministères, le SGAE et la représentation permanente sont des cibles privilégiées des lobbys, qui sont plus ou moins actifs selon les sujets. Quand j’étais aux responsabilités, le lobby le plus actif et le plus puissant était celui du tabac ; le secteur numérique est également très présent. On peut recevoir des

dizaines de demandes de rendez-vous de la part d'un seul lobby ! On peut également consulter les ONG ; pour ma part, j'ai toujours été partisan des consultations. En tout état de cause, le lobbying est une réalité. D'ailleurs, quand il était encore membre, le Royaume-Uni était très fort pour recourir à des lobbyistes français dans le but de défendre ses propres positions, mais de façon masquée, *via* par exemple la mobilisation du Mouvement des entreprises de France (Medef).

M. Jean-François Rapin, président. – Ou par le biais des cabinets de chargés d'affaires. Pour ma part, je ne les reçois jamais seul.

M. Serge Guillon. – Cela étant dit, au Parlement européen et à la Commission européenne, on recevait, quand le Royaume-Uni était encore membre, un lobbyiste français contre sept lobbyistes anglo-saxons. C'est donc une pratique qui est encore plus développée dans les autres pays.

Quant à la production bureaucratique, elle est d'abord l'effet d'une administration largement hors-sol, je le répète, car elle n'a pas à mettre elle-même en œuvre ses propres normes et car ses fonctionnaires font toute leur carrière à Bruxelles, sans faire d'allers-retours dans leur pays d'origine, donc sans connaître un univers plus concret.

Elle tient également au déficit de vision politique de l'administration. Ainsi, un projet de texte peut être soumis par une direction générale au collège des commissaires européens, mais émaner en réalité d'un lobby, car, à côté du lobbying négatif, destiné à contrer ou à amender une proposition, existe un lobbying positif, visant à susciter l'adoption d'une norme. Jean-Claude Juncker avait d'ailleurs commencé son mandat de président de la Commission européenne par un grand ménage, en demandant l'origine de tous les textes pendants, parce qu'il s'était aperçu que de nombreux projets procédaient de l'initiative d'un lobby. Il cite souvent le cas d'un texte visant à normaliser les semelles de chaussures pour sols glissants et qui provenait d'une entreprise ayant obtenu un brevet sur ce type de semelle et espérant se créer ainsi un marché captif.

La production bureaucratique s'explique également par le fait que l'on se préoccupe peu de la mise en œuvre des normes. Cela a des conséquences majeures. Nombre de textes sont ainsi applicables au marché intérieur sans que l'on se soit enquis en amont de la possibilité de contrôler leur respect par les produits importés, car les services de douane n'ont pas été impliqués. C'est ainsi que le règlement dit Reach (*Regulation on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*) n'est pas appliqué sur nombre de produits importés, instaurant une concurrence déloyale pour la production européenne.

De même, beaucoup de règles sont appliquées de façon très différenciée selon les États membres, ce qui entraîne d'importantes distorsions de concurrence et des problèmes très concrets. Un texte peut se révéler inapplicable si les principaux acteurs du secteur concerné n'ont pas été associés à son élaboration. Je pense, par exemple, aux primes agricoles en matière d'élevage.

Conscient de cette difficulté, j'ai tâché de faire inclure dans certains textes une obligation d'évaluation après cinq années d'application. Il faudrait, selon moi,

prévoir systématiquement, dès qu'une nouvelle norme est instaurée une évaluation et une possibilité de modification.

En effet, l'une des causes de la rupture entre l'Union européenne et nos concitoyens est que le droit européen paraît à ces derniers rigide, immuable, alors que le droit national peut évoluer facilement, au gré des changements de majorité. Dans le cadre européen, le monopole de l'initiative de la Commission implique que celle-ci doit nécessairement être convaincue pour faire évoluer un texte. Si quelque chose ne fonctionne pas correctement, il faut des années pour convaincre la Commission européenne de bouger... C'est pour cette raison que je plaide pour le partage de l'initiative législative : on ne peut pas maintenir une telle dépendance à l'égard de la Commission européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie de nous avoir révélé tous les arcanes européens : ce fut fort instructif.

M. Serge Guillon. – J'ai préféré être très franc parce que les enjeux me semblent majeurs. Si l'on perd les citoyens, on perdra la dynamique de la construction européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous avez tout à fait raison.

Mercredi 25 octobre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Agriculture et pêche

*Audition de M. Hervé Berville, secrétaire d'État auprès
de la Première ministre, chargé de la mer*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui Monsieur Hervé Berville, secrétaire d'État chargé de la mer. Monsieur le ministre, merci d'avoir accepté cette audition. Nous l'avons sollicitée il y a tout juste un mois, au moment où les pêcheurs, réunis à Nice pour leurs assises annuelles, clamaient leur inquiétude, n'hésitant pas à dénoncer une « trahison » du gouvernement après la fin annoncée de l'aide au carburant. Au 15 octobre dernier, devaient en effet cesser les aides à la trésorerie de 20 centimes par litre consenties aux pêcheurs pour les aider à faire face à la flambée du prix du gazole après l'invasion russe de l'Ukraine. La filière halieutique voyait dans l'interruption de ces aides, reconduites depuis dix-huit mois à plusieurs reprises pour un montant total de 75 millions d'euros, un « cataclysme » qui aurait précipité sa fin. Il est vrai que la flotte française, troisième de l'Union européenne derrière celles de l'Espagne et du Danemark, apparaît très fragile, éprouvée par une succession de crises : le covid, le Brexit, l'impact de la guerre en Ukraine... Le nombre de navires a diminué de plus d'un quart en vingt ans, nombre d'entre eux sont vieillissants, sans parler des marins, dont près de la moitié partiront à la retraite d'ici cinq à dix ans et dont la situation sociale est tendue : en effet, la rémunération des marins se réduit à mesure que le prix du gazole augmente.

Vous expliquiez alors ne plus pouvoir prolonger ces aides au gazole en raison de l'expiration du régime européen qui les autorisait. Et vous annonciez un « plan de transition énergétique » des navires de pêche, avec à court terme une réduction de 13 centimes d'euros par litre financée par TotalEnergies, et censée compenser la fin de la remise de 20 centimes d'euros. Ce plan n'a pas apaisé les pêcheurs qui vous ont défié publiquement, en appelant au Président de la République. Vous avez, depuis, fait marche arrière et annoncé il y a deux semaines que l'aide serait finalement prolongée jusqu'au 4 décembre. Pourquoi ce revirement ? Pouvez-vous nous assurer que l'aide au gazole sera prolongée aussi longtemps que durera la guerre en Ukraine et que les prix du gazole demeurent élevés ?

Vous avez en parallèle pris l'engagement de poursuivre la mobilisation au niveau européen afin que l'encadrement temporaire de crise de la Commission européenne, qui autorise jusqu'à fin décembre le versement de cette aide, soit prolongé en 2024 et associé à un relèvement des plafonds. Vous avez rencontré avant-hier le Commissaire européen à Luxembourg où vous participiez à un Conseil pêche : avez-vous obtenu de sa part des garanties à ce sujet ?

Nous restons inquiets. La pêche, vous le savez, représente toute une filière : au moins trois hommes à terre pour un homme en mer. C'est une filière d'avenir pour l'économie, pour l'environnement et pour la souveraineté alimentaire de la France, alors

que nous importons déjà plus de 75 % du poisson consommé dans notre pays. Elle façonne nos paysages, notre culture, l'identité des populations côtières.

Pourtant, entre l'absolutisme de la Commission européenne autour des aires marines protégées (AMP), les projets d'éoliennes *offshore*, et les menaces sur les quotas de pêche dans les eaux anglaises après 2026, les préoccupations s'accumulent. C'est pourquoi nous tenions à vous entendre aujourd'hui sur votre vision de la filière et votre stratégie pour assurer son avenir.

Monsieur le ministre, je vous cède la parole.

M. Hervé Berville, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer. – Merci Monsieur le président. Mesdames et Messieurs les sénateurs, c'est un plaisir d'être auditionné devant votre commission. Ce rendez-vous, en passe de devenir régulier, permet, au-delà des questions urgentes, de réfléchir ensemble sur le long terme à l'avenir de nos pêcheurs et territoires afin d'assurer la souveraineté alimentaire ainsi que la protection de la biodiversité et de la ressource.

Tout en tentant d'être concis pour répondre à vos questions, je souhaite revenir sur trois sujets. Mon premier point portera sur les questions d'urgence, notamment celle de l'aide au carburant. J'aborderai ensuite les réformes structurelles que nous avons engagées, en particulier celles que nous menons en association avec la filière et les territoires, afin d'éviter une gestion de la pêche qui ne serait axée que sur les plans de sortie de flotte ou des aides au carburant. Ce n'est ni souhaitable, ni durable. Nos efforts doivent viser à promouvoir une gestion de la pêche pérenne, s'appuyant notamment sur des mécanismes de solidarité au sein de cette filière, comme il en existe dans d'autres. Enfin, le troisième sujet sur lequel je souhaite échanger concerne quelques échéances de long terme, telles que la préparation de l'accord avec le Royaume-Uni ou encore la nécessité de faire évoluer la politique commune de la pêche afin de garantir notre souveraineté alimentaire, compte tenu des importations des produits de la mer qui s'élèvent à près de 80 % de nos besoins.

La première urgence est celle du report des aides au carburant. Ce dernier ne constitue pas un revirement mais un exercice de vérité, de transparence et de lucidité que nous devons à nos pêcheurs. Je leur ai indiqué, aux Assises de la pêche, qu'à l'heure où je leur parlais, il n'était pas possible de prolonger cette aide au carburant, non pas parce que la France ne le souhaitait pas, mais parce que le cadre européen ne le permettait pas. Il convenait alors de se préparer au refus éventuel du report tandis que le gouvernement français avait demandé la prolongation de l'aide, dès le mois d'août, constatant que le coût du carburant avait augmenté par rapport aux deux mois précédents, passant de 50 centimes d'euros à presque 95 centimes d'euros. J'ai tenu ainsi un discours de vérité, comme je l'ai fait pour les aires marines protégées ou le plan d'accompagnement individuel. Je ne pouvais pas affirmer en septembre qu'une prolongation des aides au carburant était garantie. Il fallait que l'on se prépare à toute éventualité et cela a fonctionné. Des mécanismes de solidarité ont été mis en œuvre avec un engagement volontaire de Total, conduisant à une diminution de 13 centimes d'euros à la pompe. Le travail sur le contrat stratégique de la filière pêche a également été accéléré.

L'aide consacrée à l'achat de carburant par le gouvernement français, d'un montant total de 75 millions d'euros, n'a ni précédent ni équivalent dans l'Union

européenne. Elle a été prolongée quatre fois. Le plafond d'aides qui était de 30 000 euros a été progressivement relevé à 330 000 euros, soit un montant supérieur à ce qui est autorisé dans d'autres secteurs. Nous avons fait en sorte que personne ne soit oublié, en particulier les pêcheurs artisanaux afin qu'ils puissent sortir en mer. Je tiens également à rappeler que depuis le début de la crise, plus de 230 millions d'euros ont été injectés dans la filière, que ce soit pour des arrêts temporaires, pour la sole ou encore pour le plan de gestion *Westmed*.

L'aide au carburant ayant été reconduite jusqu'au 4 décembre, nous avons d'ores et déjà demandé à la Commission européenne de la prolonger jusqu'en 2024, compte tenu des prix élevés. Toutefois, en toute transparence, je ne peux pas vous garantir que ce sera le cas *ad vitam aeternam*. Par ailleurs, il convient d'éviter de se retrouver dans une situation où nous dépendons totalement d'une décision de la Commission européenne. Nous avons besoin de mécanismes nous permettant de ne pas être aussi vulnérables car nous ne produisons pas de pétrole.

La deuxième urgence concerne le plan d'accompagnement individuel, ou plan de sortie de flotte. J'avais pris devant vous trois engagements à ce propos. Le premier était le maintien des équilibres géographiques. Cela consiste à éviter qu'un nombre conséquent de navires ne soient détruits dans un territoire, y fragilisant ainsi la viabilité du secteur de la pêche.

Deuxièmement, nous nous étions engagés à ce que la totalité des licences Brexit qui étaient attachées à des navires qui ont été détruits, soient rendues. C'est un fait inédit dans l'histoire des plans de sortie de flotte. Cela permet de maintenir nos capacités de production, en les réattribuant sur le territoire national.

Enfin, le troisième engagement tenu portait sur la préservation de l'aval de la filière. Après huit mois d'échanges avec la Commission européenne, nous sommes parvenus à obtenir un plan d'accompagnement, notamment des mareyeurs. Le plafond d'aides *de minimis* pour les entreprises de l'aval est passé de 30 000 euros à 200 000 euros. Un plan de soutien aux mareyeurs, à hauteur de 12 millions d'euros, sera mis en œuvre, en cas de pertes d'exploitation. Ce secteur est vital pour la fourniture de produits transformés de qualité.

La troisième et dernière urgence, après l'aide au carburant et l'accompagnement du plan de sortie de flotte, concerne la négociation des Totaux Admissibles de Captures (TAC) et des quotas de fin d'année. Je me dois de vous dire que celle-ci s'annonce très compliquée. À l'exception de la Manche, tous les autres secteurs géographiques connaissent une situation de baisse significative, voire drastique de la ressource. Le conseil scientifique l'a constaté, ce qui ne signifie pas que les pêcheurs en soient la cause principale. En tout état de cause, cette réduction du stock aura un impact sur nos pêcheries. La défense de notre souveraineté alimentaire sur l'ensemble de nos territoires, est organisée selon trois principes :

– la reconnaissance des efforts qui ont été réalisés par nos pêcheurs pour protéger la ressource ;

– la spécificité des territoires parce que la réalité de la mer Méditerranée n'est pas la même que celle du golfe de Gascogne ;

– et, la viabilité économique de nos entreprises.

Si nous ignorons ces principes, notre capacité à maintenir notre souveraineté alimentaire sur le long terme s'en trouverait d'autant plus affectée que nous n'avons pas mis en place de clauses miroir au niveau européen, qui nous préserveraient de produits qui n'obéissent pas aux mêmes standards environnementaux et sociaux que les nôtres.

C'est pourquoi, j'ai rencontré cette semaine mes homologues belge et néerlandais afin d'échanger sur ces trois principes. Cela nous permettra d'obtenir un résultat qui pourrait être moins négatif que celui envisagé à l'heure actuelle. Vous pouvez compter sur moi pour défendre nos territoires.

L'ensemble de ces éléments renforce ma conviction qu'il est important d'évoluer vers la pluriannualité des quotas. La variation annuelle des stocks ne donne aucune visibilité à nos pêcheurs et les empêche d'obtenir des investissements sur le long terme. Cela décourage une gestion durable des pêches. Cette pluriannualité existe déjà pour la gestion du thon et fonctionne avec succès. La France et l'Espagne ont demandé l'an dernier au Conseil de l'Union européenne d'étudier la gestion pluriannuelle d'un certain nombre de stocks. Nous avons identifié pour cette année, la plie, la langoustine et la sole.

Au-delà des trois urgences que je voulais évoquer avec vous, ma responsabilité est de construire des réponses à long terme dans le cadre de réformes structurelles de la filière, demandées par les pêcheurs, par les territoires ainsi que par nos concitoyens. Le premier élément que nous avons porté depuis le salon de l'agriculture est le contrat stratégique de la filière pêche qui vise à réunir autour de la table les trois maillons de la chaîne, représentés par les pêcheurs, les premiers acheteurs (criées et mareyeurs) et la branche de la transformation, afin d'assurer plus de solidarité entre ces acteurs. En effet, lorsque l'un d'entre eux tombe, les autres sont fragilisés.

Cela permet d'étudier des sujets qui, certes, ne feront pas l'ouverture du journal télévisé le soir, mais qui sont fondamentaux pour la souveraineté de notre pays ainsi que pour l'équilibre économique de l'ensemble de nos territoires. C'est pourquoi, je remercie M. Frédéric Toulliou, président de l'association France Filière Pêche, et M. Olivier Le Nézet, président du comité national des pêches, d'avoir porté les travaux sur le suivi économique de la filière avec l'instauration d'un observatoire, sur l'augmentation des prix lors de la première mise en marché et des criées ou encore sur le renforcement de l'attractivité des métiers de la filière. Ce contrat stratégique de filière devrait être lancé lors du prochain salon de l'agriculture.

Au-delà de ce contrat, et s'agissant du deuxième point concernant les réformes structurelles, j'ai souhaité que les acteurs privés proposent également des mécanismes de solidarité. C'est la raison pour laquelle Total a pris un engagement volontaire, notamment envers la filière pêche, avec le verdissement de ses carburants ainsi qu'une ristourne sur leur prix de 13 centimes d'euros dès le 1^{er} janvier 2024, prévue dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. Cet engagement favorise la transition énergétique et le pouvoir d'achat de nos pêcheurs. Il crée également des liens plus forts entre les acteurs. Quant à la Compagnie maritime d'affrètement - Compagnie générale maritime (CMA-CGM), elle a mis en œuvre un fonds de décarbonation du secteur de la pêche de 20 millions d'euros, en lien avec la Banque

Publique d'Investissement (BPI), afin de financer la remotorisation, la réduction de la consommation de carburant ainsi que les techniques de pêche peu énergivores.

Le troisième volet des réformes structurelles porte sur les simplifications, très attendues des pêcheurs. J'en citerai trois particulièrement importantes. La première concerne l'accès à la médecine d'aptitude des gens de mer. Une expérimentation dans l'Hérault et dans le Morbihan va être lancée, ouvrant cet accès via la médecine de ville afin de permettre aux pêcheurs d'obtenir des rendez-vous plus rapidement pour pouvoir embarquer. Cela permet également de réduire les tensions sur le marché du travail.

La deuxième mesure souhaitée par les pêcheurs consiste en l'alignement des températures des criées et des entreprises sur la réglementation européenne, en passant de 0° - 2° à 0° - 4°. Cela peut sembler anodin mais cette mesure vise à accroître la compétitivité de nos criées.

La troisième mesure de simplification concerne le renforcement du lien entre les lycées maritimes et les entreprises de pêche afin d'améliorer les conditions de stage et de consolider l'insertion des jeunes, en lien avec la réforme du lycée professionnel que vous n'ignorez pas. Cela permettra également de leur faire découvrir la diversité des métiers de la mer ainsi que leurs débouchés économiques.

Après les questions d'urgence et les réformes structurelles de la filière, j'aborderai le dernier volet de mon exposé, Monsieur le président, consacré aux prochaines échéances à plus long terme, que nous allons bien évidemment construire ensemble, dès maintenant.

La première concerne la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles qui constitue un impératif, tant pour le climat que pour la viabilité économique de nos entreprises. C'est la raison pour laquelle j'ai annoncé un plan de transition énergétique de la flotte que nous devons préparer dès maintenant, segment de flotte par segment de flotte, territoire par territoire, financé par les produits de la taxe éolienne en mer, à hauteur de 450 millions d'euros sur les dix prochaines années. Le choix du gouvernement est de moderniser la flotte afin qu'elle soit adaptée aux enjeux du XXI^e siècle ainsi qu'au besoin des jeunes pêcheurs de bénéficier de navires plus confortables, plus silencieux, plus économiques en carburant. Cette mission doit être engagée dès maintenant, compte tenu des éventuelles crises du pétrole dans le futur.

La France est le seul pays à avoir adopté une telle démarche ; or celle-ci porte sur une flotte très diverse, qui se situe aussi bien en Méditerranée, au large de l'océan Indien, dans le Pacifique, ou encore au large des côtes anglaises. C'est pourquoi, il est nécessaire d'y consacrer des moyens financiers importants, associés à un accompagnement, dès maintenant car ce plan s'inscrit dans le temps pour être au rendez-vous de nos objectifs climatiques de 2050.

Le deuxième sujet de long terme consiste en une attention particulière portée dès maintenant aux outre-mer. Une grande partie de notre souveraineté et de notre autonomie stratégique dépendent de ces territoires ultramarins qui composent la grande majorité de notre surface maritime. Nous avons obtenu une belle avancée auprès de la Commission européenne avec une augmentation du seuil *de minimis* afin d'accompagner la modernisation des navires de moins de 12 mètres, ce qui était attendu

depuis très longtemps. Je reconnais, Monsieur le président, que le combat n'est pas achevé car le montant ne suffit pas à couvrir toute la flotte.

Cela nous engage, toutefois, dans une dynamique de reconnaissance du besoin de modernisation des navires de pêche dans les territoires ultramarins, où ils font face à la concurrence parfois déloyale de navires étrangers, pratiquant la pêche illégale. Nos compatriotes ultramarins ne le comprennent pas, à juste titre. Nous devons absolument leur donner les capacités de moderniser leurs navires.

Nous avons transmis à la Commission un rapport national destiné à identifier les navires pour lesquels il existe un équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche du segment de flotte auxquels ils appartiennent. Nous attendons désormais que la Commission valide cette appréciation, afin de pouvoir verser les aides afférentes.

Il est également essentiel de corriger le déficit de formations maritimes dans ces territoires ultramarins, avec la création de formations, de CAP ou de lycées qui permettent le développement de la filière maritime. À titre d'illustration, un CAP maritime sera créé en Guyane dès la rentrée 2024, qui formera non seulement au métier de pêcheur mais également à celui de mécanicien dans le secteur maritime. Un lycée maritime a été ouvert à La Réunion, fruit d'une maritimisation du lycée professionnel. Je tiens à rendre hommage à Madame Huguette Bello, présidente du conseil régional de La Réunion, qui s'est battue sur ce sujet depuis des années. Enfin, je me rendrai le mois prochain en Polynésie où nous travaillons, avec le président, M. Moetai Brotherson, sur des formations maritimes, pour la pêche mais aussi pour la construction de navires et leur réparation, ce qui permettra de renforcer la souveraineté alimentaire et économique du pays.

Un troisième sujet de long terme, Mesdames et Messieurs les sénateurs, concerne la préparation de l'accord de commerce et de coopération avec le Royaume-Uni. Le député, M. Bertrand Bouyx, a été mandaté à cette fin. L'œil et l'expertise du Sénat seront importants en ce domaine. Nous devons être prêts en 2026 afin de garantir à nos pêcheurs l'accès aux eaux, dans les prochaines années.

Je terminerai par la nécessaire évolution de la politique commune des pêches. Les questions de politique maritime intégrée, de préservation de la biodiversité et de l'habitat marin ainsi que d'approche économique et commerciale de la pêche pourraient être abordées à l'occasion des débats entourant les prochaines élections européennes. Sur ce dernier point, le projet d'introduire des mesures miroir semble fondamental et a donné lieu à l'envoi d'un courrier aux deux commissaires, en attente de réponse. On ne peut demander un certain nombre d'efforts, certes légitimes, à nos pêcheurs, et, par exemple, continuer à importer des crevettes venant de l'Équateur qui ne répondent pas aux mêmes standards que les nôtres. Des mesures de réciprocité existent dans d'autres secteurs. Leur mise en œuvre pour le secteur de la pêche constituerait un gage de respect vis à vis de nos pêcheurs, de confiance et de qualité, en particulier dans la restauration collective de nos enfants ou dans d'autres secteurs publics.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les sénateurs, l'aide au carburant représente une urgence. Nous sommes aux côtés des pêcheurs. Nous continuerons à les défendre, notamment au sein de l'Union européenne afin de porter nos priorités, comme

celles des TAC et quotas ou celle de la modernisation des règles pour les territoires ultramarins, avec une vision qui promeut à la fois la biodiversité et la souveraineté économique. Je n'ai aucun doute sur le fait que nous aurons encore des pêcheurs dans les prochaines années, des Hauts de France jusqu'en Bretagne, en passant par nos territoires ultramarins. Je vous remercie.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Monsieur le ministre. Avant de laisser la parole à mes collègues, je souhaiterais revenir sur la réserve d'ajustement au Brexit. Dans le dernier cadre financier pluriannuel, les fonds pour la pêche sont restés relativement stables en euros constants. Différentes hypothèses ont circulé quant aux modalités d'utilisation de la réserve. Vous avez évoqué un moment de vérité. Quelle proportion du montant de la réserve allons-nous *in fine* restituer à l'Union européenne, même si une partie de ces fonds sera rendue à la France sous une autre forme ? Je déplore, en effet, que cette réserve de 800 millions d'euros que nous avons obtenue de dédier à la pêche, ne soit pas intégralement utilisée à destination de la filière.

M. Hervé Berville, secrétaire d'État. – Je vais être très clair. Nous avons une réserve d'ajustement strictement liée aux conséquences du Brexit, selon les règles européennes. En ce qui concerne la France, un rapport de la Cour des comptes a certes mentionné une faible mobilisation de certains ministères pour consommer les fonds de cette réserve. Toutefois, en ce qui concerne le ministère de la mer, la Cour a souligné une utilisation appropriée de la réserve, en particulier pour le Plan Accompagnement Individuel (PAI) ainsi que pour d'autres conséquences directement liées au Brexit. Cette réserve d'ajustement au Brexit ne pouvait donc pas être utilisée en matière d'aide au carburant car cela ne répondait pas aux lignes directrices pour sa mise en œuvre.

En revanche, un accord au niveau européen a autorisé, à hauteur de 400 millions d'euros, l'affectation des fonds disponibles qui ne pouvaient plus être utilisés dans le cadre des conséquences du Brexit, pour la transition énergétique et écologique. Cette affectation est pertinente, en raison de la volatilité des prix et de la dépendance énergétique.

Je le répète : ces fonds n'auraient pu être consacrés aujourd'hui à l'aide aux carburants et il n'y a donc pas de « cagnotte magique de la réserve ». Le ministère de la mer a parfaitement utilisé les fonds de la réserve pour les pêcheurs, notamment dans le cadre du PAI, en prenant soin de ne pas déstabiliser la filière.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous nous expliquez que les crédits dédiés aux conséquences du Brexit ne pouvaient être utilisés à d'autres fins, comme l'aide au carburant, tout en nous annonçant qu'une partie l'a été finalement pour autre chose.

M. Hervé Berville, secrétaire d'État. – Ces 400 millions n'ont effectivement pas nécessairement été affectés à la gestion des conséquences du Brexit. Lors de l'élaboration de la maquette budgétaire, nul ne connaissait exactement l'impact du Brexit, notamment en matière de pêche et de destruction des navires. L'enveloppe est donc apparue surdimensionnée. En pratique, les besoins ont été identifiés en février, avec un décaissement en juin ; il était ensuite convenu depuis le début que les fonds restants pourraient être utilisés pour d'autres sujets.

M. Jean-François Rapin, président. – Je rappelle que notre commission avait souhaité que la réserve d’ajustement au Brexit ne serve pas à la sortie de flotte car cela représente un non-sens économique.

M. Hervé Berville, secrétaire d’État. – La pertinence du financement de la sortie de flotte est bien réelle.

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur le ministre, je souhaiterais revenir sur la question de la pêche ultramarine. La commission propose d’augmenter de 30 000 euros à 40 000 euros sur trois ans, l’aide pour la rénovation de la flotte de pêche de nos pêcheurs ultramarins. Ce montant n’est pas à la hauteur des besoins. Nos départements ultramarins méritent un soutien plus soutenu. Nous comptons sur votre vigilance pour qu’ils ne deviennent pas les parents pauvres de cette modernisation alors que la pêche ultramarine représente une des ressources essentielles de nos départements ultramarins.

Mme Nadège Havet. – Monsieur le ministre, nous avons voté, en 2023, un texte visant à lutter contre le dumping social, issu d’une proposition de loi de notre collègue député M. Didier Le Gac. Pouvez-vous nous informer sur l’état d’avancement des décrets d’application ? Seront-ils publiés avant la fin de l’année ? Ce sujet sera-t-il traité également au niveau européen ? Cette loi offre, en effet, un cadre global beaucoup plus protecteur.

J’aimerais également illustrer la question des quotas par la situation du Nord Finistère qui compte de nombreux petits pêcheurs de lieus, notamment jaunes. Le journal *Le Télégramme* a annoncé que cette pêche au lieu jaune serait probablement interdite.

M. Alain Cadec. – Monsieur le ministre, vous nous avez expliqué que tout allait bien, que tout était quasiment réglé. Permettez-moi de vous alerter contre toutes certitudes. Un certain nombre d’éléments que vous avez avancés ne règlent malheureusement pas les problèmes de la pêche.

Vous avez évoqué un grand nombre de sujets, en appelant par exemple, et je partage votre avis, à un plan pluriannuel. Cela fait des années qu’on en parle. Vous avez également mentionné l’aide de 13 centimes d’euros par litre de gazole, qui serait consentie par Total. Vous avez déclaré que c’était sous réserve d’utiliser les biocarburants. Or, encore faut-il que ces biocarburants soient disponibles dans les ports, ce qui ne doit être le cas que dans trois ou quatre d’entre eux. Cette mesure est donc intéressante mais impossible à mettre en œuvre à l’échelle du pays. En conséquence, pourriez-vous nous expliquer comment vous comptez procéder ?

S’agissant de la transition énergétique, Monsieur le ministre, vous le savez il s’agit d’une évolution à moyen, voire à long terme, pour ne pas dire très long terme. Or vous l’avez souligné, nous sommes dans l’urgence. Nous sommes sans réponse, sans solution. Je crains que la pérennité de la pêche française ne soit trop entamée, Je ne suis pas le seul. Je suis également très inquiet quant à la fin de la période de transition prévue dans l’accord euro-britannique : elle arrive à son terme en 2026 et il sera nécessaire de faire pression sur le Royaume-Uni, avec vos collègues espagnol, néerlandais, belge et allemand pour que les choses se déroulent de manière acceptable.

M. Hervé Berville, secrétaire d'État. – Madame la sénatrice Gisèle Jourda, je partage vos déclarations. Il faut faire comprendre et expliquer la diversité de nos territoires ultramarins qui s'accompagne de la vétusté d'un certain nombre de navires. Le relèvement de 30 000 euros à 40 000 euros est un petit pas mais la discussion, qui a débuté en 2018, n'est pas achevée. Je voudrais rendre hommage à Madame la ministre Annick Girardin, ici présente, qui s'est battue pour ce dossier. Comptez sur moi pour poursuivre cet engagement. L'enjeu réside dans les lignes directrices. Je les aborde à chaque rencontre mensuelle avec le commissaire. C'est un processus parfois fastidieux. Je souhaite également vous remercier ainsi que les députés européens et l'ensemble des élus locaux parce que nous sommes unis sur cette question.

Madame la sénatrice Nadège Havet, vous avez été la rapporteure de la loi sur le dumping social, qui constitue une belle avancée en ce domaine. Nous allons maintenant porter le sujet au niveau européen. Les décrets vont être présentés au Conseil d'État dans les prochains jours, pour une entrée en vigueur au premier semestre de 2024. Les parlementaires ont été consultés. Certains points doivent encore être ajustés mais le processus progresse. C'est une loi qui a été élaborée très rapidement. Nous avons désormais un texte qui va nous permettre de défendre le modèle social français et d'éviter la spirale infernale du dumping social dans nos eaux.

En ce qui concerne le lieu, la situation est très compliquée. Sans certitude sur l'issue de ce dossier, nous allons produire nos meilleurs arguments. Je ferai en sorte de mettre en avant la nécessité de maintenir les activités de pêche là où c'est possible, tout en préservant la ressource.

Monsieur le président Alain Cadec, vous m'alertez contre toutes certitudes. J'ai débuté mon propos en affirmant que la situation est très compliquée, notamment sur les TAC et les quotas. Je dis les choses en vérité, avec des certitudes sur quelques dossiers et avec une attitude offensive sur d'autres pour lesquels l'issue est incertaine. Je conviens qu'il n'est pas optimal de donner à nos pêcheurs seulement un mois et demi de visibilité pour les carburants. C'est ce que nous avons obtenu au niveau européen, dont vous connaissez le fonctionnement. Nous nous sommes battus pour obtenir un maximum de visibilité. Quand je peux agir, je le dis et je le fais. Lorsque je ne peux pas ou que je ne suis pas certain du résultat comme sur les TAC et les quotas, je vous dis alors que c'est très compliqué.

En ce qui concerne Total, il n'y a effectivement, à ma connaissance, que trois stations de biocarburants, dont une à Lorient et une à Brest. C'est pourquoi, on ne commencera pas tout de suite par du biocarburant physique, mais par des titres qui s'échangeront. Nous avons eu des réunions, les deux dernières semaines, avec l'ensemble des distributeurs de carburants, les pêcheurs et les constructeurs. Un questionnaire a également été transmis aux pêcheurs afin de bien répondre aux enjeux. Cela se fait déjà dans d'autres secteurs.

Je terminerai, Monsieur le président Alain Cadec, par les inquiétudes sur les différents sujets urgents. Lorsque vous même étiez président de la commission de la pêche au Parlement européen, la mort de la filière était régulièrement annoncée. Grâce à votre action et celle des différents gouvernements, celle-ci a été maintenue, en dépit d'une disparition de plus de 30 % de la flotte.

Grâce à l'action de la ministre, Madame Annick Girardin, nous avons défendu le dossier des quotas, et bien d'autres sujets. Chaque nouvelle génération ou chaque nouveau ministre s'engage dans de nouveaux combats. Nous agissons toujours dans l'urgence, parce que la politique de la pêche est une politique intégrée qui dépend de l'Union européenne, de la disponibilité de la ressource ainsi que de la demande de nos concitoyens et de leur pouvoir d'achat. Les paramètres établis il y a vingt mois ne cessent d'évoluer. Sans avoir réponse à tout, j'ai un certain nombre de certitudes, en raison des engagements pris notamment sur les aires marines protégées, sur l'enjeu des aides au carburant ou sur les licences. Vous rappelez-vous m'avoir dit qu'il fallait que 100 % des licences soient rendues après le PAI ? Elles l'ont toutes été.

Mme Karine Daniel. – Monsieur le ministre, vous l'avez rappelé, la lisibilité qui est offerte sur les questions de carburant est de court terme, tandis qu'on observe une augmentation structurelle globale des coûts d'exploitation des pêcheurs. Je souhaite relayer dans cette enceinte l'inquiétude portant sur l'installation des nouveaux entrants dans cette filière afin que se renouvelle la main d'œuvre. Existe-t-il des actions spécifiques, au-delà de la formation que vous avez évoquée, pour d'une part, renforcer l'aide à l'installation, notamment en matière d'investissements dans une période où les taux d'intérêt augmentent, et d'autre part, pour aider les jeunes générations à se projeter dans une économie moins carbonée, qu'il s'agisse de la flotte ou des ports ?

Sur le plan européen, vous l'avez souligné, il convient de trouver un équilibre entre les enjeux environnementaux, notamment le renouvellement de la ressource halieutique, et les enjeux économiques de court et moyen terme. Je constate que les filières sont plus à même aujourd'hui d'accepter des mesures de court terme afin de préserver leur activité à moyen et long terme. La position de la France sera examinée de ce point de vue. Nous espérons que ces enjeux seront également discutés dans le cadre des élections européennes.

S'agissant du volet de contrôle des pêches, ma question portera sur les investissements à effectuer, en matière d'outils numériques notamment, par les pêcheurs et par les flottes, afin de contrôler les volumes et la nature des pêches. Qu'est-il prévu comme accompagnement ?

Mme Mathilde Ollivier. – Monsieur le ministre, je souhaiterais revenir sur l'article 17 de la politique commune de la pêche qui impose aux États membres lors de l'attribution des possibilités de pêche, d'utiliser des « critères transparents et objectifs y compris les critères à caractère environnemental, social, économique ». Les quotas de pêche sont décidés au niveau européen, puis répartis entre États membres dans des proportions stables d'année en année. Par ailleurs, en France, la répartition des quotas se fait en fonction des antériorités de captures des navires. Si un navire avait 2 % des quotas de merlu, il y a quinze ans, il continuera de disposer de 2 % des quotas de merlus, en 2023 et en 2024. Cela fige le système et permet à des armateurs de concentrer une part de plus en plus importante des quotas, en rachetant des bateaux. Que prévoyez-vous pour intégrer des critères sociaux et environnementaux dans cette attribution des quotas ? Un vademécum de la Commission européenne doit être rédigé à cet effet : articiperez-vous à lsa rédaction ? Quelle est la position du gouvernement sur ces critères environnementaux et sociaux qui peuvent avoir un impact sur l'installation des jeunes pêcheurs ainsi que sur le développement durable de la pêche, en tentant de favoriser une petite pêche côtière et une répartition plus équitable des quotas ?

S'agissant de la préservation de la biodiversité et, notamment de la situation dramatique des dauphins échoués sur les côtes, de nombreuses alertes des scientifiques ont été émises ces dernières années. Le Conseil d'État a rappelé le gouvernement à ses obligations, il y a quelques mois maintenant. Où en est la protection de ces dauphins ? Un projet d'arrêté était prévu mais était assez éloigné des injonctions du Conseil d'État.

M. Didier Marie. – Monsieur le ministre, je vous remercie pour les informations que vous nous avez communiquées. Mes questions porteront sur deux sujets. Premièrement, le 17 octobre dernier, le Parlement européen a adopté un accord après cinq années de négociations avec la Commission européenne et les États membres sur le renforcement des contrôles et des sanctions relatives aux prises ainsi qu'aux rejets illégaux en mer, en vue de protéger la réserve halieutique. Cet accord prévoit, notamment, la nécessité de l'enregistrement électronique des prises à venir, ce qui aura des conséquences financières importantes pour nos pêcheurs. Quelle sera la position du gouvernement au prochain Conseil, sur cet accord ? Le validera-t-il ou non ? En cas de validation, quelles seront les mesures qu'il défendra afin d'accompagner le financement de cette numérisation, compte tenu des difficultés que rencontre déjà notre flotte artisanale ?

Ma deuxième interrogation est liée à la Chine, qui poursuit le développement de sa présence dans les mers du monde. Elle représente à peu près 15 % des prises totales, contre 5 % il y a moins de dix ans. Un grand nombre de bateaux sous pavillon chinois pratiquent une pêche illégale. Or l'accord précité prône un plus grand contrôle de l'ensemble des prises. Comment comptez-vous procéder afin de mieux contrôler cette flotte, dont on ne connaît d'ailleurs pas exactement le nombre de bateaux ?

Corrélativement, comment éviter des importations de poissons qui auraient été pêchés illégalement, en Europe ou en France ? Quelles sont les dispositions que la France souhaite défendre dans le cadre du Conseil contre cette pêche illégale ?

M. Hervé Berville, secrétaire d'État. – Madame la sénatrice Karine Daniel, j'ai déjà répondu à la question sur l'aide au carburant. En ce qui concerne l'installation des jeunes, nous devons tenir un discours aussi positif que possible car nous avons connu des crises dans le passé, que nous sommes parvenus à surmonter. Nous faisons face à un enjeu primordial : celui de la préservation de la biodiversité et de la transition énergétique nécessaire pour acquérir la souveraineté de nos flottes. J'ai observé, en visitant des lycées maritimes, l'envie des jeunes de s'installer, en pratiquant des pêches différentes de celles de leurs aînés, tout en souhaitant participer à l'activité économique de leurs pays.

Plusieurs leviers existent au-delà de la formation que vous avez évoquée. Tout d'abord, on peut mentionner l'accès à des bateaux plus modernes qui respectent l'environnement, tout en offrant notamment des espaces de convivialité, qui sont appréciés lors des longues sorties en mer. La convivialité constitue un élément important dans le choix de la carrière. Cette modernisation est inscrite dans le plan de 450 millions d'euros.

En ce qui concerne les aides à l'installation des jeunes pêcheurs, elles sont prévues dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMPA) dont l'attribution est pilotée par les régions. L'enjeu de l'installation qui

était certes moins prégnant, il y a vingt ans, est devenu désormais primordial. Le gouvernement travaille avec les régions afin de calibrer cette aide pour une promotion optimale des installations.

Il convient également d'aborder la question de la répartition des quotas, comme l'a souligné Madame la sénatrice Mathilde Ollivier, en permettant que celle-ci bénéficie également aux plus jeunes. C'est ce que nous avons réalisé notamment dans le cadre du PAI, en affirmant qu'il convient de donner la capacité de s'installer, de pêcher, et de produire à des jeunes qui n'ont pas de quotas.

Un autre levier d'action consiste à les accompagner avec des aides privées, à l'instar de la CMA-CGM, dont le fonds de 20 millions d'euros accompagne les projets novateurs, qui visent à expérimenter et tester de nouveaux modèles de pêche ou de types de pêche ce qui entre dans l'aspiration naturelle de nos jeunes. Il convient de leur en donner les moyens.

Pour répondre à votre dernière question, sur l'enjeu de filière, ce dernier se situe au cœur du contrat stratégique de filière qui tend à ce que les acteurs dialoguent ensemble, créent des mécanismes et soient plus solidaires. À un moment donné, la question de la contractualisation se posera.

L'installation des jeunes serait, en effet, favorisée par la pluriannualité des quotas pour une meilleure visibilité ainsi que par l'achat de poissons, non seulement à la semaine mais sur quelques mois, voire quelques années, à l'instar d'autres secteurs. Ces pistes de réflexion conduiraient à un modèle économique plus durable et soutenable pour nos jeunes.

Madame la sénatrice Mathilde Ollivier, j'ai répondu en partie à votre interrogation sur l'article 17. Vous avez raison quant à l'obligation de le mettre en œuvre. Rappelons néanmoins que les antériorités constituent l'un des piliers de la politique commune de la pêche et donnent de la visibilité. Celles-ci protègent les petits pêcheurs des nouveaux entrants très capitalistiques dotés de moyens importants. Certes, il convient également d'examiner les conséquences de ce que vous signalez, à juste titre. C'est pourquoi, dans le cadre de la réserve de quotas à la suite du PAI, un décret en Conseil d'État sera pris afin de pouvoir décliner cet article 17.

Vous m'avez interrogé sur la préservation des dauphins : le décret relatif à la lutte contre la capture accidentelle de cétacés est en cours de consultation. Il se peut qu'il ne satisfasse pas entièrement les pêcheurs ou les Organisations non gouvernementales. Il répond à trois impératifs, celui de se conformer à la volonté du Conseil d'État de prévoir des fermetures spatio-temporelles, ce qui est inédit. Ces dernières couvrent tout le golfe de Gascogne, ce qui fait de la France le seul pays au monde à avoir une fermeture spatio-temporelle d'une telle ampleur. Le deuxième impératif porte sur le maintien de la filière, en évitant qu'elle ne s'effondre. Le troisième consiste à disposer de mécanismes permettant d'améliorer notre connaissance afin de pouvoir notamment expliquer le regroupement des dauphins dans certains endroits, pour en limiter les captures accidentelles. Nous allons donc tester des dispositifs avec des caméras et augmenter le nombre de navires prenant part à cette expérimentation. Plus de 650 navires seront affectés par cette fermeture spatio-temporelle.

Nous répondons donc bien à la demande du Conseil d'État et allons également améliorer la science et la connaissance des données sur ces sujets, tout en essayant de donner de la visibilité aux scientifiques, aux pêcheurs ainsi qu'aux collectivités parce que pour chaque emploi en mer, il y a quatre emplois à terre.

En ce qui concerne le vadémécum, nos équipes y participent effectivement, avec notamment l'Espagne et le Portugal. Je pourrai vous donner des éléments plus précis sur ces réunions, si vous le souhaitez.

S'agissant du règlement de contrôle, il a déjà été examiné en trilogue. Notre ambition repose sur le pragmatisme. Nous serons attentifs à ce qu'il soit décliné de manière réaliste, notamment en matière d'obligations d'installation de caméras et de période de mise en œuvre afin de laisser le temps nécessaire aux navires de s'équiper.

Concernant la pêche illégale, je vous remercie d'avoir abordé ce sujet crucial. La surpêche et la pêche illégale constituent le premier facteur de baisse de la ressource et de l'effondrement du stock d'un certain nombre d'espèces. Madame Annick Girardin avait commencé à traiter ce sujet. Le Président de la République en a fait une priorité en termes de stratégie maritime, depuis 2020. Nous avons porté ce dossier dans les G7 des deux dernières années avec succès. En effet, depuis le dernier G7 qui s'est tenu au Japon, la pêche illégale est considérée comme un enjeu prioritaire. Dans ce prolongement, je vais organiser une réunion ministérielle avec tous les ministres du G7 afin de mettre en œuvre cette décision politique de haut niveau qui a été portée par les différents chefs d'État ou de gouvernement.

En outre, la France a rejoint l'alliance internationale contre la pêche illégale (*Illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing*). Cette dernière permet de mettre en commun un certain nombre de moyens et des données.

Nous avons également demandé à la Commission européenne de se saisir de ce sujet. J'ai à nouveau abordé cette question lundi dernier avec le commissaire à l'environnement, M. Virginijus Sinkevičius. L'Union européenne devrait utiliser ses « cartons jaunes » et « cartons rouges » vis à vis de pays tiers qui ne respectent pas leurs obligations en matière de lutte contre la pêche illégale. À titre d'illustration, 90 % des tortues luths en Guyane ont disparu en raison de la pêche illégale par des pêcheurs du Brésil et du Suriname. Nous menons diverses actions commerciales, de coopération ou de développement avec ces pays. Si des activités illégales se déroulent sur notre territoire, impliquant des pêcheurs de ces pays tiers, il conviendrait que l'Union européenne prenne des sanctions ou joue sur d'autres leviers afin d'empêcher cette pêche illégale. L'action de la France est ferme, dans le Pacifique, en passant par les Caraïbes et l'Océan indien. Des actions « coup de poing » de la marine française ont visé à éloigner notamment les pêcheurs brésiliens. Nous allons également conduire des actions de coopération entre les marines européennes afin de renforcer la sécurité maritime et préserver les ressources de nos pays. Cette lutte est donc menée au niveau international, dans le cadre du G7, au niveau européen car nous demandons à la Commission européenne de prendre ses responsabilités, et au niveau national dans le cadre de coopérations.

Au cours de la prochaine année, un travail d'identification des produits que nous consommons, qui pourraient être issus de pêches illégales, sera réalisé. Le député européen, M. Pierre Karleskind, a rédigé un premier rapport sur le sujet.

Enfin, signalons la dimension sociale de la lutte contre la pêche illégale. Les conditions sociales et d'emploi des marins relèvent le plus souvent de l'esclavagisme.

Mme Marta de Cidrac. – Monsieur le ministre, vous avez évoqué dans vos propos liminaires les éoliennes ainsi que les mesures compensatoires pour le monde de la pêche professionnelle. Quelle signification donnez-vous à ces dernières ? Étant membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, j'ai pu constater que l'impact des éoliennes sur l'environnement et en particulier sur notre biodiversité marine, interroge un certain nombre d'acteurs. Leur acceptabilité est loin d'être assurée. Les mesures compensatoires suffiront-elles ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La filière pêche subit de nombreuses contraintes depuis plusieurs années, avec le Brexit, la guerre en Ukraine, le covid, les quotas, et d'une manière plus générale, la mise en œuvre d'une réglementation que l'on peut qualifier de très lourde, pour les petits marins pêcheurs, soumis aux mêmes normes que les grands bateaux qui embarquent parfois plus de 70 marins.

Le Président de la République insiste souvent sur notre souveraineté alimentaire. On peut se féliciter que vous ayez annoncé, à la suite des mobilisations, la prorogation de l'aide au carburant, du 15 octobre au 4 décembre 2023. En revanche, on ne peut que déplorer que les pêcheurs soient suspendus à de telles décisions du gouvernement qui prolongent cette aide de quinze jours ou d'un mois, deux mois, voire trois mois, compte tenu des difficultés de leur métier. Étudiez-vous des solutions à beaucoup plus long terme ? Avez-vous réfléchi notamment à créer une taxe flottante qui pourrait limiter la hausse des prix à la pompe ?

Mme Annick Girardin. – Monsieur le ministre, je vous remercie de vous tenir à nos côtés pour résoudre les différents problèmes de la filière. Vous avez répondu à la plupart des sujets. Je vais revenir sur la question des outre-mer et la lier à celle de la recherche et des données scientifiques, avec une inquiétude également sur l'avenir de l'Institut Français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer).

Le premier sujet porte sur les sorties de flotte, trop nombreuses dans l'hexagone. J'ai toujours pensé que celles-ci pouvaient répondre aux besoins des territoires en outre-mer, en rendant ces navires plus sobres et en les adaptant aux nouvelles normes. Dans un monde aspirant au développement durable et à une économie raisonnable, cette piste de réflexion doit être abordée au niveau européen. Je déplore vivement de voir des bateaux détruits tandis que l'on cherche des financements pour l'acquisition de navires en outre-mer. On nous annonce un soutien de 30 000 euros à 40 000 euros, jugé insuffisant. Ce sujet devrait faire l'objet d'une mission particulière ou être abordé dans le cadre des prochaines élections européennes.

Ma deuxième interrogation porte sur les régions ultrapériphériques (RUP), et notamment sur les aides à l'investissement. Ces sujets sont très liés à notre connaissance de ces zones maritimes et des données qui sont malheureusement insuffisantes. Nos organismes scientifiques n'ont pas obligatoirement mené d'études sur ces points. C'est pourquoi il serait souhaitable que le ministère de la mer ait davantage de capacité à agir sur les programmes de l'Ifremer.

Mon troisième sujet est le suivant : existe-t-il un accompagnement des pêcheurs ? Cette question se posera dès que seront résolus les différents problèmes que

soulève l'aide à l'investissement dans les territoires ultramarins pour l'acquisition de navires. Travaille-t-on à l'apurement des dettes des entreprises outre-mer ? Les Trésoriers-payeurs généraux avaient été missionnés sur chaque territoire. Je crains que plus personne ne suive ce dossier.

M. Hervé Berville, secrétaire d'État. – Madame la sénatrice Marta de Cidrac, vous avez parfaitement posé le débat de l'enjeu de la biodiversité. Sur ce point, nous finançons un observatoire de l'éolien en mer afin d'en identifier précisément les impacts et d'acquérir les connaissances nécessaires. Je suis pleinement conscient de cet enjeu car je viens d'un territoire dans lequel a été créé un parc d'éoliennes, au large de la baie de Saint Briec. Les nombreux marins qui y pêchent à la coquille, sont très soucieux de la préservation de leur ressource. Nous avons également fait en sorte que le parc éolien au large de la Nouvelle-Aquitaine ne soit pas installé au cœur du parc naturel marin d'Oléron.

L'ambition de souveraineté énergétique doit être conciliée avec celle de la préservation de la biodiversité pour éviter de défaire d'un côté ce que l'on essaie de faire de l'autre. Réciproquement, en l'absence de souveraineté énergétique, toute hausse de la température aura un impact négatif sur la biodiversité, si nous n'accélérons pas le développement des énergies renouvelables.

Il convient donc de promouvoir ces deux ambitions, dans le cadre d'une stratégie reposant sur un triptyque : éviter, réduire et compenser. L'objectif d'éviter est illustré par le parc en mer d'Oléron qui n'a pas été localisé dans le parc naturel marin. Réduire consiste à diminuer au maximum les impacts négatifs, à l'instar de toute construction, que ce soit une autoroute, un hôpital etc. Compenser conduit à « reconstituer » ou « renaturer », lorsqu'il n'est pas possible de réduire les impacts négatifs.

L'enjeu global consiste à bien objectiver les situations. C'est pourquoi l'observatoire que j'ai mentionné est essentiel. Nous allons travailler également avec la Ligue de protection des oiseaux sur un programme visant à étudier les couloirs de migration des oiseaux. En acquérant une connaissance précise, il sera possible de localiser les parcs d'éoliennes dans les meilleures conditions, en appliquant ce tryptique : « Éviter, réduire et compenser ».

Madame la sénatrice Cathy Apourceau-Poly, les pêcheurs ne peuvent pas être, en effet, suspendus tous les quatre mois à une décision d'aide au carburant. Deux leviers d'action existent. Le premier réside dans la mise en œuvre de la transition énergétique de la flotte afin de réduire notre dépendance énergétique et de nous prémunir contre la volatilité des marchés.

Le second levier consiste à instaurer au sein de la filière des mécanismes de couverture lors des achats de carburant. À titre d'illustration, vous annoncez acheter dans six mois du carburant à un prix donné, afin de vous protéger contre toute hausse ultérieure, particulièrement onéreuse lorsque cet achat contribue à 80 % du coût de production. On peut également internaliser la contrainte du carburant au sein de la filière par des mécanismes de solidarité, que ce soit avec l'engagement volontaire de compagnies comme Total ou avec des répercussions de ce coût sur les maillons de la chaîne.

Concernant la taxe flottante, une telle taxe n'existe pas sur le carburant maritime.

Madame la ministre Annick Girardin, je partage vos convictions sur la sortie de flotte et le fait de réutiliser ces navires ailleurs. Ne pas y être encore parvenus ne nous dispense pas de mener une véritable réflexion sur ce sujet. Si mon espoir est qu'il n'y ait plus de sortie de flotte massive, on peut imaginer des dispositifs tendant à éviter de détruire des navires qui pourraient poursuivre leur vie dans une autre flotte, après avoir été réparés ou remis aux normes.

S'agissant de l'enjeu de la connaissance dans les RUP, nous sommes en train d'amender le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Ifremer, avec M. François Houllier, son président-directeur général, pour l'enrichir, au-delà de ses compétences scientifiques, d'une capacité d'appui technique notamment à la modernisation, à la décarbonation, à la transformation et aux évolutions des techniques de pêche. L'Ifremer représente, en effet, un outil précieux.

Enfin, en ce qui concerne l'apurement des dettes des entreprises outre-mer, nous y avons procédé avec succès dans le cadre du plan chlordécone. Il convient d'y procéder avec pragmatisme.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie et vous donne rendez-vous pour notre prochain échange qui est devenu une tradition.

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

Jeudi 26 octobre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Budget de l'Union européenne

Audition de Mme Anne-Hélène Bouillon, sous-directrice de la 7^e sous-direction, et de Mme Oriane Penny-Lepastier, cheffe du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne, à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous recevons ce matin la direction du budget du Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et je remercie Mme Anne-Hélène Bouillon, sous-directrice, et Mme Oriane Penny-Lepastier, cheffe du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne, pour leur présence. Il nous a semblé en effet important d'échanger avec le Gouvernement sur la contribution de notre budget à l'Union européenne, au moment où celle-ci entreprend, de manière inédite, une révision de son cadre financier pluriannuel à mi-parcours dont le Conseil européen doit discuter demain, et alors que le Sénat s'apprête à examiner le projet de loi de finances, et notamment le prélèvement sur recettes qu'il prévoit au bénéfice de l'Union européenne.

Adopté en 2020 et destiné à planifier les dépenses européennes pour sept ans, le cadre financier pluriannuel de l'Union n'apparaît plus adapté à présent. Mme Stéphanie Riso, qui est la tête de la direction générale du budget de la Commission européenne, est venue en juillet devant notre commission nous en expliquer les raisons et nous présenter les propositions que la Commission a faites en juin dernier pour le revoir. Il s'agit de mettre en place une facilité pour l'Ukraine et de faire face à la hausse des coûts de financement, due notamment à l'augmentation des taux d'intérêt. En parallèle, la Commission a complété sa proposition de nouvelle Décision Ressources propres, en envisageant une nouvelle ressource assise sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises. Quelle est l'appréciation du Gouvernement sur ces propositions de la Commission ? Approuve-t-il les priorités retenues par la Commission et les montants que l'UE devrait y consacrer ? La nouvelle ressource propre envisagée en est-elle une à proprement parler, dès lors qu'elle ne serait en fait pas vraiment une taxe sur les entreprises, mais bien une contribution budgétaire supplémentaire des États membres, fonctionnant sur le même principe que la ressource TVA ou plastique ?

À propos de notre contribution nationale, la légère baisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne dans le projet de loi de finances 2024 ne doit pas nous rassurer trop vite : d'abord parce qu'elle trahit un retard dans la mise en œuvre de la politique de cohésion 2021-2027 ; ensuite parce que l'inflation gonfle le revenu national brut des États membres et le produit des droits de douane reversés au budget européen, ce qui réduit mécaniquement le niveau de notre contribution nationale. Pourtant les préoccupations de fond demeurent à moyen terme : comment financer les défis supplémentaires que constituent aujourd'hui le soutien à la guerre en Ukraine, le déploiement de la stratégie de souveraineté européenne et la réponse à la pression migratoire croissante, alors même que nul ne sait encore quelles ressources permettront

de rembourser à partir de 2028 l'emprunt mutualisé, levé il y a deux ans pour financer la relance post-Covid ? Pour faire court, je dirais que l'équation budgétaire européenne semble en l'état insoluble.

Nous souhaitons donc aujourd'hui faire le point avec vous sur les perspectives du prélèvement sur recettes au profit de l'UE dans le PLF mais, plus généralement, sur l'avenir du financement de l'UE, au regard des propositions de nouvelles ressources propres à l'étude. Il y a là, il me semble, un imbroglio à régler. En effet, la contribution nette française au budget de l'Union ne pourra pas augmenter si elle ne répond qu'à des dépenses de fonctionnement de l'UE, comme Madame la Ministre l'a elle aussi rappelé récemment.

Mme Anne-Hélène Bouillon, sous-directrice de la 7^e sous-direction, à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. – Je vous remercie monsieur le Président, mesdames et messieurs les sénateurs, pour votre invitation et ces propos liminaires. Je souhaitais tout d'abord aborder brièvement deux éléments d'actualité européenne cette année : d'une part, la révision du Cadre financier pluriannuel (CFP) – inédite en effet par son ampleur et son calendrier – et d'autre part, la décision ressources propres. Les propositions émises par la Commission européenne, aujourd'hui à l'étude au Conseil, revêtent effectivement un enjeu particulier puisqu'il faut effectivement préparer aussi le remboursement de l'emprunt européen à compter de 2028.

Concernant la révision du CFP 2021-2027, je tiens à rappeler que le principe de révision a pu déjà être prévu dans le passé. Dans le précédent CFP 2014-2020, une révision à mi-parcours constituait même une condition à l'accord trouvé entre le Conseil et le Parlement. Elle avait concerné un montant bien plus faible que celui aujourd'hui envisagé. Néanmoins, la révision actuelle est proposée alors que l'accord conclu en 2020 excluait explicitement le principe d'une telle révision. La Commission a estimé indispensable de présenter une révision du CFP 2021-2027 en juin dernier, compte tenu de la situation particulière liée à la guerre en Ukraine depuis plus d'un an et de l'évolution du contexte macro-économique.

Cette révision porte sur le montant significatif de 66 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2024-2027. L'objectif de cette démarche est de répondre à des besoins non-identifiés au moment de la conclusion de l'accord en 2020. Trois priorités politiques sont identifiées. Tout d'abord, le soutien à l'Ukraine par la création d'une Facilité Ukraine qui serait dotée de 50 milliards d'euros et dont l'objectif est de répondre à des besoins à court-terme (la stabilisation et résilience économiques) et à moyen-terme (la reconstruction de l'Ukraine). Cette proposition comporte deux aspects : un volet budgétaire à hauteur de 17 milliards d'euros et un volet sous forme de prêts à hauteur de 33 milliards d'euros.

La seconde priorité concerne la création d'une plateforme européenne pour les technologies critiques émergentes, dite STEP. Cette plateforme a été demandée en réponse à l'*Inflation Reduction Act* (IRA) américain à la suite des conséquences économiques de la guerre en Ukraine sur les États membres de l'Union Européenne. Pour ce faire, la Commission propose de renforcer la synergie entre programmes européens via un volet réglementaire, notamment la flexibilisation des instruments financiers européens en termes au titre de la politique de cohésion, et un volet budgétaire, à hauteur de 10 milliards d'euros supplémentaires.

La dernière priorité est celle des questions migratoires. L'objectif est d'agir à la fois sur les composantes intérieures, c'est-à-dire sur le soutien aux États membres dans l'accueil des réfugiés, mais aussi sur les composantes extérieures, via le soutien à des États tiers comme la Turquie, les pays méditerranéens et balkaniques. La Commission propose à ce titre une augmentation de 15 milliards d'euros.

Deux autres postes correspondent à des besoins qu'il n'avait pas été possible de prévoir en 2020. Le premier concerne le financement des intérêts européens sur l'emprunt levé, qui subit la hausse des taux et est aujourd'hui chiffré à hauteur de 19 milliards d'euros. La Commission prévoyait au moment de la conclusion du CFP des taux d'intérêt moyens, qui se révèlent aujourd'hui inférieurs aux taux effectifs actuels. Sans rentrer dans des détails techniques, les types de dépenses du budget européen sont plafonnés, ces plafonds étant sujets à des accords entre les chefs d'État ou de gouvernement. Ce faisant, la Commission était techniquement contrainte de proposer une révision du CFP *a minima* pour l'augmentation des intérêts associés à *Next Generation EU*, avant que ne se greffent d'autres priorités politiques. Le deuxième besoin concerne la hausse des dépenses administratives, chiffrée à 1,9 milliard d'euros. Cette augmentation est justifiée par la hausse des effectifs de la Commission, conséquence de l'accroissement des sujets qu'elle doit traiter, et par l'indexation salariale sur l'inflation.

Les propositions équivalent donc à une hausse de 66 milliards d'euros en termes budgétaires, auxquels s'ajoutent les 33 milliards d'euros sous forme de prêts évoqués précédemment, soit presque 100 milliards d'euros au total.

Les négociations ont débuté formellement en juillet dernier. Des groupes de travail *ad hoc* ont été constitués au Conseil, des réunions du COREPER se sont également déroulées, et le sujet est à l'ordre du jour du Conseil européen de cette fin de semaine. Il devrait établir des premières orientations, en sachant que le Conseil n'est pas entré dans des discussions chiffrées. Si l'objectif affiché des négociations demeure la finalisation d'un accord d'ici la fin de l'année 2023 pour une mise en œuvre en 2024, le Conseil européen d'aujourd'hui ne devrait déboucher que sur des orientations, et non sur un accord. La procédure d'adoption du CFP prévoit un accord à l'unanimité, contrairement à la procédure budgétaire annuelle qui se fait à la majorité qualifiée. Il est donc plus délicat de trouver des consensus, chaque État membre défendant ses intérêts propres. Le Parlement européen doit également, depuis 2014, approuver cet accord.

Concernant le volet portant sur les négociations autour de la décision ressources propres, vous savez que la France, comme l'Italie, soutiennent le principe de création de nouvelles ressources propres à chaque négociation du CFP. La Commission propose systématiquement cette création et est soutenue sur ce sujet par le Parlement européen. Les chefs d'État ou de gouvernement réunis au Conseil européen ne parviennent cependant pas à se mettre d'accord sur la question. Il faut rappeler que l'accord global sur l'emprunt de 2020 prévoyait une feuille de route sur l'établissement de nouvelles ressources propres à l'horizon 2028. La Commission s'emploie à respecter cette feuille de route institutionnelle et a présenté en décembre 2021 un paquet contenant de « vraies » ressources propres, à savoir la ressource fondée sur l'ETS 1 & 2 (marchés de quotas carbone) et celle sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Le paquet comprenait également la ressource fondée sur le pilier 1 de l'accord de l'OCDE sur la fiscalité internationale.

Ces trois propositions nécessitent un accord sectoriel pour détailler la mise en œuvre de ces ressources ainsi qu'une modification transversale de la Décision ressources propres. La modification de cette décision requiert l'unanimité au Conseil et une ratification par les parlements nationaux. C'est un processus long, qui dure généralement 18 mois. Les gouvernements négocient donc en considérant le degré d'acceptabilité des modifications par leurs parlements. La directive ETS et le règlement MACF ont été adoptés en mars 2023 après des progrès considérables enregistrés durant la Présidence française du Conseil de l'Union européenne. Ce sont des accords sectoriels de mise en œuvre des dispositifs.

En juin 2023, la Commission a amendé sa proposition et propose désormais d'affecter 30 % des recettes de l'ETS et 75 % de celles du MACF au budget européen. Elle maintient également sa position concernant le pilier 1 de l'accord OCDE, même si rien ne laisse présager la conclusion proche d'un accord sur ce sujet. La Commission propose également la création d'une nouvelle ressource propre statistique fondée sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises (EBE). Cette ressource statistique correspond à la reconstitution d'une assiette statistique par État membre, ici fondée sur l'EBE, à laquelle on applique un taux d'appel et qui permet une nouvelle contribution nationale. Cette nouvelle ressource n'est donc pas un impôt sur les entreprises, comme celles assises sur les plastiques ou la TVA, quoiqu'elle pourrait poser les jalons d'une future ressource de la sorte. Cette ressource statistique permettrait selon la Commission de générer 36 milliards d'euros de recettes par an en moyenne à partir de 2028. Elle permettrait à la fois de rembourser l'emprunt européen et de financer le fonds social climat, créé dans le cadre de la négociation sur le paquet ajustement climat pour accompagner la transition des États membres. Ce fonds doit aussi être financé par une partie des recettes ETS.

Les discussions au Conseil ont commencé et les groupes « ressources propres » échangent sur les aspects techniques de ces propositions. La France soutient activement ces propositions, comme le fait d'ailleurs le Parlement européen, mais la présidence espagnole n'est à ce stade pas partisane de les intégrer à la révision de mi-parcours. Les États membres disposant de rabais, qui sont par ailleurs ceux qui renâclent à la création de nouvelles ressources propres, n'ont aucun intérêt à soutenir les propositions de la Commission dans la mesure où une révision du CFP ne modifie par leurs rabais. Ils devront cependant défendre, lors des négociations sur le prochain CFP 2028-2034, le renouvellement de leur rabais et seront contraints de négocier avec les États membres défendant la création de nouvelles ressources propres. Le Conseil européen d'aujourd'hui devrait donner des orientations et des priorités de travail à la présidence espagnole. Une autre réunion du Conseil européen étant prévue à la fin de l'année, l'objectif est de parvenir à un accord à cette échéance afin d'ouvrir rapidement les négociations avec le Parlement européen pour une mise en œuvre début 2024.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ces détails. Avant de passer aux questions, j'ai deux remarques à la suite du débat préalable au Conseil européen que nous avons eu avec la ministre Laurence Boone.

Tout d'abord, j'aimerais rappeler que, dans un récent rapport, la Cour des comptes européenne a porté une opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires de l'Union : elle considère qu'entre 4,2 et 6 % des dépenses du budget européen font l'objet d'erreurs. Or, 5 % de 1 800 milliards (l'enveloppe totale pour 2021-2027) équivalent aux sommes supplémentaires que la Commission souhaite

ajouter au CFP. Il me semble donc qu'une lutte accentuée contre ces irrégularités pourrait couvrir les besoins budgétaires européens sans nécessiter une révision du CFP. Nous sommes conscients des difficultés à trouver un accord sur les ressources propres, en dépit de ce qu'on nous faisait miroiter au moment de l'accord sur l'emprunt. Je vois se profiler une hausse de la contribution nette des États, particulièrement ceux qui ne profitent pas de rabais à l'instar de la France.

Ma seconde remarque concerne la possible fragilisation du budget européen par les emprunts consentis en aide à l'Ukraine, sans aucun provisionnement.

Je ne désespère pas que d'un accord sur de nouvelles ressources propres, mais gardons en tête qu'il a fallu trois ans de négociation pour aboutir au CFP actuel. Espérons que les négociations de révision ne prennent pas autant de temps !

Mme Florence Blatrix Contat. – Merci mesdames pour vos très clairs propos liminaires. Vous avez évoqué la suppression lointaine, à l'horizon 2028, des rabais et des rabais sur rabais. La France reste-t-elle la première contributrice au financement de ces rabais ?

Ma deuxième question porte sur le prélèvement sur recettes de la France au profit de l'UE, évalué dans le PLF 2024 à 21,6 milliards d'euros, en baisse par rapport à 2023. Une des raisons évoquées de cette baisse est le retard pris par la mise en place de la politique de cohésion 2021-2027. Comment explique-t-on ce retard, et comment devrait évoluer la contribution de la France au CFP 2021-2027 pour les annualités budgétaires suivantes ?

Concernant les ressources propres, quelles seraient les conséquences pour la France et sa contribution de la non-adoption des nouvelles ressources propres proposées par la Commission ?

Enfin, vous n'avez pas évoqué la question de la taxe sur les transactions financières : où en est-on sur ce sujet ?

M. Alain Cadec. – J'ai deux remarques. La France est depuis longtemps à la pointe pour demander la création de nouvelles ressources propres. Une taxe sur les produits financiers a été évoquée dans le passé, un sujet porté par Alain Lamassoure. Où en est-on concrètement ? Je suis personnellement persuadé que cette taxe demeure pertinente.

Par ailleurs, je découvre que la Présidente de la Commission, Mme von der Leyen, qui comme à son habitude prend des décisions unilatérales, vient d'annoncer 83 milliards d'euros d'aide à l'Ukraine. Je ne mets pas en cause la légitimité de cette aide, mais j'insiste sur son niveau important. À quel niveau la France contribue-t-elle aujourd'hui au budget européen, étant historiquement un contributeur net ?

Mme Christine Lavarde. – Nous sommes dans une situation ubuesque. La contribution de la France va diminuer l'an prochain mais nous réfléchissons en même temps à des moyens pour augmenter les recettes. Comment peut-on mieux utiliser les ressources disponibles et donc épuiser l'ensemble des programmes avant de demander des fonds supplémentaires ?

Concernant la hausse des dépenses administratives de la Commission, j'ai compris que la France estime trop élevée les 1,9 milliard d'euros demandés. Sommes-nous les seuls à penser ainsi ?

Enfin, concernant la contribution statistique sur les entreprises, je comprends de vos propos qu'elle constitue une nouvelle contribution des États membres. La Commission souhaite-t-elle en rester là, où cela ne présage-t-il pas, comme vous avez semblé l'esquisser, de la création d'un impôt sur les sociétés européennes ?

Mme Anne-Hélène Bouillon. – Concernant les rabais, l'accord sur la décision ressources propres 2021-2027 a simplifié le paysage des rabais existants. Le Brexit a permis de supprimer le rabais britannique ainsi que les « rabais sur le rabais » britannique obtenus par des États membres et auxquels la France contribuait de manière très importante. Surtout, les rabais restants ont une date d'expiration, ce que n'avait pas le rabais britannique. Tous les États disposant d'un rabais devront choisir lors des prochaines négociations entre l'obtention d'un nouveau rabais, la promotion de dépenses qui leur sont favorables, ou encore la création de ressources propres. Cela change considérablement la dynamique des négociations. La France reste de fait le premier financeur des rabais.

Dans l'esprit de ses partenaires, la France bénéficie de son propre rabais sous la forme de la PAC. La France est toujours le premier bénéficiaire de la PAC et jouit d'un taux de retour important. Or, les rabais ont initialement été créés pour compenser les déséquilibres entre les contributions nationales et les taux de retour des politiques européennes. La France est le 1^{er} contributeur des rabais et le 2^e contributeur du budget européen en volume derrière l'Allemagne. Si l'Allemagne ne disposait pas de son rabais, elle contribuerait bien au-delà de sa part relative. Le Pays-Bas, le Danemark, la Suède et l'Autriche bénéficient également des rabais.

Vous avez évoqué le retard dans la mise en œuvre de la politique de cohésion. L'accord européen prévoit en la matière des plafonds annuels sur sept ans, avec une montée en charge progressive. Les premières années du cadre nécessitent le passage de textes législatifs et la structuration des instruments politiques avant le décaissement de fonds. L'année 2024, étant la 4^e année de mise en œuvre du CFP, aurait dû être une année de montée en charge. Or la Commission a présenté une baisse notable du budget au titre de la politique de cohésion. Les analyses qui nous ont été communiquées indiquent que, compte tenu des nombreux nouveaux programmes européens, de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et des modifications des règles de dépenses de cohésion, les États n'ont pas la capacité de mettre en œuvre de manière simultanée la FRR et la politique de cohésion. Les programmes nationaux de réforme en réponse à la FRR ont demandé un temps significatif aux États, qui en ont fait une priorité au détriment de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Cette baisse constitue un creux et n'entraîne pas une perte des crédits initialement alloués, qui seront dépensés dans les années à venir, sans date ou modalités d'utilisation encore fixées. Les années budgétaires prochaines verront donc un accroissement des dépenses en théorie, mais il est difficile de prédire l'impact du creux de l'année 2024.

Mme Oriane Penny-Lepastier, cheffe du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne, à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. – S'agissant du rapport de la Cour des comptes européenne, les autorités de gestion font en réalité face à un « embouteillage » avec la mise en place concomitante de nombreux programmes : *React-EU*, la FRR, la fin de programmation 2014-2020 pour la cohésion, la programmation 2021-2027... Les autorités de gestion sont ainsi en difficulté, ce qui explique l'augmentation du taux d'erreur constaté.

M. Jean-François Rapin, président. – Pour participer au fonctionnement d'une autorité de gestion en tant que conseiller régional, je confirme la frilosité dans l'utilisation des fonds européens par crainte de devoir les rembourser. Les gestionnaires craignent d'avoir à se retourner vers les porteurs de projets des années plus tard pour leur demander de rendre l'argent alloué. C'est un réel problème, qu'il est nécessaire de traiter en amont.

M. Olivier Henno. – Merci pour la clarté de vos propos. La question des ressources propres ne date pas d'aujourd'hui : c'est un serpent de mer ! J'ai côtoyé par le passé Jean-Louis Bourlanges, qui était député européen, et avec qui j'ai beaucoup discuté de ce sujet. Derrière cette notion se cache la création d'un nouvel impôt, d'une nouvelle taxe ou bien même des deux. Vous faites un lien entre l'établissement de ces nouvelles ressources et le paiement de la dette et de l'aide à l'Ukraine. J'ai le sentiment qu'il est peu convaincant. En lisant les propos du commissaire Thierry Breton, j'avais le sentiment que ces ressources propres étaient plutôt liées à un projet, celui du fonds de souveraineté ou de la mutualisation des outils pour la transition environnementale. J'ai du mal à croire que nous mobiliserons les opinions publiques seulement sur un narratif « négatif » de remboursement de la dette. C'est en effet très important d'un point de vue budgétaire, mais cela ne permet pas une dynamique d'adhésion de la part de la population.

M. Didier Marie. – Sur les 66 milliards d'euros de nouveaux crédits injectés, seuls 10 sont dédiés à la plateforme STEP, censée remplacer le fonds de souveraineté pour la politique industrielle. Le ministre de l'économie et des finances français déclarait pourtant, il n'y a pas si longtemps, qu'il fallait répondre à l'IRA américain par une initiative d'échelle similaire au niveau européen. Or, on en est malheureusement très loin, d'autant que les 10 milliards d'euros visent à renforcer des programmes tels qu'*Invest-EU* ou Horizon censés mobiliser des investissements privés. De mémoire, la Commission a annoncé une enveloppe de 160 milliards d'euros pour le développement économique de l'Europe. Donnez-vous du crédit à ce chiffre, et dans quelle mesure cette somme pourrait-elle être utilisée dans la période ?

Vous n'avez pas évoqué l'éventualité de redéploiement de crédits au sein de programmes existants. En additionnant les sommes supplémentaires annoncées, on atteindrait un total supérieur aux 66 milliards d'euros proposés, il me semble.

Concernant les nouvelles ressources propres, vous n'avez apporté qu'une réponse partielle à la question de ma collègue. Vous n'avez pas évoqué la taxe sur les transactions financières (TTF), que le Président de la République avait portée devant ses pairs mais dont nous n'entendons plus parler. La France continue-t-elle de défendre cette proposition lors des négociations ? C'est selon moi une question indispensable au

regard à la fois de la nécessité de rembourser l'emprunt contracté et de la pérennité de la capacité d'emprunt de l'Union pour répondre aux défis climatiques et technologiques.

Mme Anne-Hélène Bouillon. – S'agissant des redéploiements et de la bonne utilisation des fonds existants, il reste 4 années d'exécution du budget européen et tous les crédits ne sont pas encore engagés. On assiste, il est vrai, à des débats autour de la re-priorisation. Il est admis que les priorités de l'UE sont aujourd'hui le soutien à l'Ukraine, la question migratoire et la souveraineté industrielle et que des dépenses, qui avaient été discutées en 2018, devraient être réallouées. Ces discussions ont lieu entre les États membres et il existe déjà une certaine flexibilité sur ce sujet. C'est à la Commission d'aider les États à identifier leur marge de redéploiement. Nous verrons au sortir du Conseil européen d'aujourd'hui si les dirigeants européens ont demandé de l'aide à la Commission à cet effet, compte tenu du montant important des crédits supplémentaires demandés à mi-parcours.

Concernant la position des États membres sur la révision du CFP, les négociations actuelles ont plusieurs particularités. Au moment de négocier un CFP, chaque État a une logique de retour net : les États bénéficiaires de la politique de cohésion regardent les critères de cette politique, ceux bénéficiaires de la PAC se penchent sur l'enveloppe prévue... Nous ne sommes pas dans une logique de ce type car les lignes d'augmentation budgétaire présentées par la Commission concernent des priorités européennes qui dépassent les intérêts nationaux particuliers (soutien à l'Ukraine, plan NGEU, enjeu européen de l'immigration...). La dynamique de négociation en est changée. De manière générale, les États ont accueilli fraîchement le volume des augmentations demandées par la Commission, et les discussions devraient s'orienter sur les augmentations par rubrique.

Mme Oriane Penny-Lepastier. – La France continue de soutenir le principe d'une TTF au niveau européen sur le modèle de ce qui a été fait en France. Malheureusement la Commission n'a pas fait de proposition en ce sens. Elle a privilégié la simplicité et la rapidité de mise en œuvre en proposant des textes qu'elle pensait pouvoir aboutir d'ici 2028. À l'heure actuelle, il n'y a effectivement pas de soutien suffisant parmi les États membres pour la mise en place d'une TTF même sous la forme d'une coopération renforcée.

Mme Anne-Hélène Bouillon. – Je partage votre analyse : la question des ressources propres est en effet un serpent de mer. Les négociations ont un côté répétitif, la Commission proposant inlassablement la création de nouvelles ressources, toujours soutenue par la France et par le Parlement européen mais toujours bloquée par les autres États. Ces ressources propres doivent en effet servir un projet nouveau et pas seulement rembourser l'emprunt. Elles doivent financer d'autres politiques européennes : une partie doit également financer le Fonds social climat qui s'inscrit dans une logique d'accompagnement des États membres vers la transition énergétique et climatique. Une nouvelle ressource propre constitue, il est vrai, un nouvel impôt, qui doit être juste et utile pour l'ensemble de l'Union. Quoiqu'il en soit, il y a bel et bien un projet politique derrière la création de nouvelles ressources propres, même si la communication de la Commission met en avant la nécessité de rembourser l'emprunt et l'échéance de 2028.

Mme Oriane Penny-Lepastier. – La Commission a proposé la plateforme STEP pour répondre à l'IRA, poussée par la volonté française de construire une réelle politique industrielle au niveau européen. Néanmoins, cette politique industrielle

européenne n'est pas un sujet consensuel au niveau européen, et son financement par le budget de l'Union l'est encore moins. La Commission a publié une étude sur les effets de l'IRA, où elle estime que 580 milliards d'euros sont déjà mobilisés en termes de soutien public via le budget européen, pour des objectifs comparables à l'IRA. La problématique ne serait pas tant le volume du soutien public – les montants européens et américains étant comparables – mais concernerait davantage la facilité et la simplicité d'accès pour les entreprises. Aux États-Unis, le système de crédit d'impôts est facilitant pour les entreprises quand l'accès au financement européen reste complexe pour les acteurs privés.

Dans une logique de rapidité, la France a fait le choix de répondre nationalement par la loi Industrie verte, par le crédit d'impôt qui y est associé ou par les financements utilisés dans le cadre de France 2030. La question de la réponse européenne à l'IRA est également à l'ordre du jour du Conseil européen d'aujourd'hui, mais le sujet n'est pas consensuel, *a fortiori* dans le contexte des négociations budgétaires en cours.

Mme Christine Lavarde. – Vous avez évoqué la possibilité d'un accord d'ici la fin de l'année, sans mentionner le différend qui oppose la France et l'Allemagne sur la vitesse de diminution de l'endettement des États membres. Je comprends que c'est ce différend qui bloque les évolutions sur le CFP. Hier, Eurostat publiait des chiffres n'incitant pas à l'optimisme. La France est 23^e sur 25 au niveau européen en termes de taux d'endettement. Si on s'en tient à la loi de programmation de finances publiques corrigée par le Sénat, avec une baisse de seulement 3,7 point sur le quinquennat, il faudrait 64 ans pour que la France atteigne le niveau d'endettement de l'Allemagne. Peut-on trouver un accord au regard de telles données ?

Mme Anne-Hélène Bouillon. – Il y a, il est vrai, un désaccord franco-allemand sur la réforme de la gouvernance économique. Nous ne suivons pas dans le détail ce sujet, qui est du ressort prioritaire de la direction générale du Trésor. Nous ne percevons pas, à la direction du budget, de lien entre la position de l'Allemagne sur la révision de la CFP et la situation des finances publiques françaises, du moins au niveau des négociations techniques. Cela est peut être différent au niveau politique.

M. Didier Marie. – La tenue des élections européennes en juin prochain peut-elle jouer un rôle dans l'accélération ou le ralentissement de la prise de décisions ?

Mme Anne-Hélène Bouillon. – C'est une question à laquelle nous n'avons pas la réponse. La Commission avait annoncé en juin l'objectif d'une révision « chirurgicale » du CFP, pour permettre un accord rapide. Compte tenu de l'ampleur de la révision, du nombre de rubriques concernées et des désaccords entre États membres sur les dépenses administratives, l'objectif d'un accord au Conseil européen d'aujourd'hui n'est pas atteignable. En revanche, il nous semble qu'il ne serait bon pour aucun État membre d'échouer à trouver un accord avant les élections européennes.

M. Jean-François Rapin, président. – Permettez-moi de revenir sur le risque que représentent pour le budget européen les 18 milliards d'euros de prêts à l'Ukraine qui ne sont pas provisionnés.

Mme Anne-Hélène Bouillon. – Les 18 milliards d’euros correspondent à l’assistance macro-financière (AMF+), mise en place l’an passé pour venir en aide en urgence à l’Ukraine en 2023. La facilité Ukraine a vocation à prendre le relais de l’AMF+ en tant qu’instrument de soutien à l’Ukraine.

Mme Oriane Penny-Lepastier. – L’AMF+ est l’outil de financement pour l’année 2023. La Facilité Ukraine prendrait le relais en 2024. Ce sont donc deux instruments qui se relayent dans le temps.

M. Jean-François Rapin, président. – Ces prêts sont-ils provisionnés ?

Mme Anne-Hélène Bouillon. – Ils sont provisionnés de manière indirecte par la marge sous plafond des ressources propres du budget européen. Cela signifie que les États membres garantissent ces prêts indirectement en cas de défaut. Ils seront peut-être restructurés par la suite. Certains prêts datent d’avant la guerre puisque l’UE accordait déjà des aides macro-financières à l’Ukraine avant 2022.

Mme Oriane Penny-Lepastier. – L’AMF+ est un prêt très concessionnel avec une période de grâce de 10 ans. La question ne se poserait donc pas à court terme.

M. Jean-François Rapin, président. – La facilité pour l’Ukraine suivrait-elle le même dispositif ?

Mme Oriane Penny-Lepastier. – 33 des 50 milliards d’euros proposés par la Commission seraient en effet sous forme de prêts, dans le même format que les prêts réalisés en 2023 et garantis par le budget européen.

M. Jean-François Rapin, président. – Cela ne me rassure pas.

M. Jacques Fernique. – Concernant les ressources propres, à quelle date peut-on espérer un accord et quand tomberait la période de ratification par les parlements nationaux ?

Mme Anne-Hélène Bouillon – Le scénario le plus probable est qu’il n’y ait pas d’accord sur les ressources propres dans l’immédiat. Un accord rapide est à exclure, les décisions ressources propres ne sont pas rapides par définition. Si un accord en 2027 est trouvé pour respecter la feuille de route à l’horizon 2028, les processus de ratification peuvent être lancés à cette période. Même si le processus de ratification s’achève après la date visée, le texte prévoit une entrée en vigueur rétroactive.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour vos éclairages.

Questions diverses

M. Jean-François Rapin, président. – Au titre des questions diverses, je voudrais aborder deux points : la reconstitution en cours des groupes interparlementaires d'amitié et la nomination de rapporteurs au sein de notre commission.

À la suite du renouvellement sénatorial, les groupes interparlementaires d'amitié sont en cours de reconstitution et font campagne auprès de vous pour solliciter votre adhésion. Leur mission diffère de celle des commissions, mais elle est à mon sens très complémentaire et je considère important que les membres de la commission des affaires européennes participent par ce biais à nourrir l'amitié entre parlementaires au sein de l'Union européenne. Aussi je voulais vous encourager à devenir membres des groupes d'amitié qui lie notre assemblée à celles des États membres de l'Union européenne ainsi d'ailleurs qu'à celles des pays candidats. Moi-même, je suis membre d'un grand nombre de ces groupes d'amitié.

M. Didier Marie. – Je partage ce que vient de dire le président. Il n'y a pas un seul groupe d'amitié avec les 27 États membres qui ne parle pas de questions européennes. C'est également intéressant de faire partie des bureaux des groupes d'amitié. Ces groupes d'amitié nous permettent de faire vivre la diplomatie parlementaire.

M. Jean-François Rapin, président. – Je pense d'ailleurs que nous organiserons de nouveau une rencontre avec les présidents des groupes d'amitié des États membres, et les ambassadeurs des pays concernés.

Mme Marta de Cidrac. – J'ai présidé le groupe d'amitié des pays des Balkans occidentaux, qui ne sont pas dans l'Union européenne, mais qui sont des pays candidats. Je ne peux que souscrire aux propos du président et j'invite également mes collègues à adhérer aussi aux groupes d'amitié des pays candidats.

M. Claude Kern. – Je préside le groupe d'amitié France-Hongrie, et je tiens à préciser que les échanges sont cordiaux avec nos homologues hongrois ; tous ne partagent pas les positions de Viktor Orbán. Ainsi, lors de notre dernier déplacement en Hongrie, nous avons été reçus par la présidente hongroise, qui ne partage pas les positions de son Premier ministre.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'accueillir début 2024 une délégation de parlementaires hongrois, en vue de la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne au deuxième semestre 2024.

Le deuxième point que je souhaitais aborder concerne les nominations de rapporteurs. Je remercie tous ceux d'entre vous – et ils sont nombreux – qui nous ont fait part de leurs sujets d'intérêt. J'en ai informé le Bureau de la commission qui s'est réuni la semaine dernière. Conformément à l'usage de notre commission, nous sommes convenus à l'issue de cette réunion de proposer à la commission la désignation de binômes ou trinômes de rapporteurs, afin de dégager autant que possible une vision sénatoriale de l'intérêt national sur les différents sujets européens.

Comme nous entrons dans les tout derniers mois de la législature européenne, notre réactivité sera décisive à l'égard des ultimes actions que la Commission européenne entend mener à bien avant les élections européennes du printemps prochain. Nous avons donc choisi de nous concentrer sur ces quelques dossiers et vous proposons à ce stade de nommer un premier train de rapporteurs (*cf. tableau ci-dessous*)

**TABLEAU DES RAPPORTEURS DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES EUROPÉENNES
NOMMÉS POUR LA SESSION 2023-2024**

Groupe de travail subsidiarité : MM. Jacques Fernique, Claude Kern, Ahmed Laouedj, Didier Marie, Georges Patient, Mme Silvana Silvani, MM. Jean-François Rapin et Louis Vogel.

Thèmes	Rapporteurs ou groupes de travail/groupes de suivi
1/ Questions institutionnelles	
Réforme de l'UE	<i>M. Jean-François Rapin M. Didier Marie M. Olivier Henno</i>
Éthique et transparence	<i>M. Jean-François Rapin M. Didier Marie M. Claude Kern</i>
Programme de travail de l'UE	<i>M. Jean-François Rapin M. Didier Marie</i>
2/ Questions économiques et financières	
Groupe de suivi sur les accords commerciaux de l'UE	Groupe de suivi commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères <i>M. Pascal Allizard M. Alain Cadec M. Didier Marie Mme Amel Gacquerre Mme Nadège Havet</i>
Agriculture et alimentation : nouvelles techniques de sélection végétale	<i>M. Daniel Gremillet Mme Karine Daniel M. Jean-Michel Arnaud</i>
Pêche	<i>M. Alain Cadec Mme Karine Daniel Mme Annick Girardin</i>

Politique de cohésion régionale	<i>M. Louis-Jean de Nicolaj</i> <i>M. Michaël Weber</i> <i>M. Georges Patient</i>
Révision du cadre financier pluriannuel / Ressources propres	<i>Mme Christine Lavarde</i> <i>Mme Florence Blatrix Contat</i>
Réforme du Pacte de stabilité et de croissance	<i>Mme Christine Lavarde</i> <i>Mme Florence Blatrix Contat</i>
Euro numérique	<i>M. Pascal Allizard</i> <i>Mme Florence Blatrix Contat</i>
Réglementation sur les services de paiements et l'Open finance	<i>Mme Christine Lavarde</i> <i>Mme Florence Blatrix Contat</i> <i>M. Vincent Louault</i>
Fonds de résolution bancaire	<i>Mme Christine Lavarde</i> <i>Mme Florence Blatrix Contat</i>
Instrument d'urgence	<i>Mme Christine Lavarde</i> <i>M. Didier Marie</i> <i>Mme Amel Gacquerre</i>
Industrie zéro net et matières premières critiques	<i>M. Daniel Gremillet</i> <i>M. Didier Marie</i> <i>Mme Amel Gacquerre</i>
Initiative prochaine en direction des PME	<i>M. Michaël Weber</i> <i>Mme Amel Gacquerre</i>
Stratégie numérique	<i>Mme Florence Blatrix Contat</i> <i>Mme Catherine Morin-Desailly</i>
Intelligence artificielle et propriété intellectuelle (dont droits d'auteur)	<i>Mme Elsa Schalck</i> <i>Mme Karine Daniel</i> <i>Mme Catherine Morin-Desailly</i>
3/ Questions sociales et culturelles	
Paquet pharmaceutique (pénurie de médicaments / accès aux médicaments innovants)	<i>Mme Pascale Gruny</i> <i>M. Bernard Jomier</i> <i>Mme Cathy Apourceau-Poly</i>
Réglementation du travail forcé	<i>Mme Pascale Gruny</i> <i>M. Bernard Jomier</i>
Lutte contre les violences faites aux femmes	<i>Mme Elsa Schalck</i> <i>M. Bernard Jomier</i> <i>Mme Brigitte Devésa</i>
Liberté des médias	<i>Mme Karine Daniel</i> <i>Mme Catherine Morin-Desailly</i>

4/ Énergie, environnement, climat, transports	
Avancement du paquet « Objectif 55 »	<i>M. Dominique de Legge M. Michaël Weber M. Teva Rohfritsch</i>
Surveillance des sols	<i>M. Cyril Pellevat Mme Gisèle Jourda</i>
Politique énergétique européenne	<i>M. Daniel Gremillet M. Michaël Weber Mme Amel Gacquerre</i>
Verdissement des transports	<i>Mme Pascale Gruny M. Jacques Fernique M. Olivier Henno</i>
5/ Espace de liberté, de sécurité et de justice	
Refonte de la directive sur la lutte contre les abus sexuels	<i>M. André Reichardt Mme Audrey Linkenheld</i>
Pacte asile / migration - Espace Schengen	<i>M. André Reichardt Mme Audrey Linkenheld Mme Brigitte Devésa</i>
Agence Europol	<i>Mme Valérie Boyer Mme Audrey Linkenheld</i>
Coopération en matière de cybersécurité	<i>M. Cyril Pellevat Mme Audrey Linkenheld Mme Catherine Morin-Desailly</i>
État de droit	<i>Mme Elsa Schalck M. Didier Marie</i>
Citoyenneté européenne	<i>M. Ronan le Gleut Mme Mathilde Ollivier</i>
6/ Relations extérieures, voisinage et suivi des pays	
Politique de défense PESC/PSDC	<i>M. Dominique de Legge Mme Gisèle Jourda M. François Bonneau</i>
Politique de développement et relations UE/Afrique	<i>M. Christophe-André Frassa M. Ahmed Laouedj</i>

Élargissement	<i>Mme Marta de Cidrac</i> <i>M. Didier Marie</i> <i>M. Claude Kern</i>
Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine)	<i>M. André Reichardt</i> <i>Mme Gisèle Jourda</i>
Suivi de la Communauté politique européenne (CPE)	<i>M. Jean-François Rapin</i> <i>M. Didier Marie</i> <i>M. Claude Kern</i>

La réunion est close à 10 h 30

Mercredi 8 novembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

*Conseil européen des 26 et 27 octobre 2023 - Audition de Mme Laurence Boone,
Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères,
chargée de l'Europe*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui la secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes qui va nous rendre compte du Conseil européen des 26-27 octobre dernier, en amont duquel nous avons débattu très précocement en plénière : c'était il y a déjà presque un mois !... Sur l'organisation de ces débats en séance, j'espère que nous trouverons moyen de les tenir au plus près des dates de réunion du Conseil européen et de les rendre plus dynamiques. Nous avons fait des propositions en ce sens. Je vais échanger cet après-midi à ce sujet avec M. Franck Riester, ministre chargé des relations avec le Parlement.

Je rappelle donc les sujets majeurs qui étaient à l'ordre du jour du Conseil européen : l'Ukraine, la révision du cadre financier pluriannuel, l'économie et les migrations. À ces sujets déjà difficiles, s'est ajouté celui du Proche-Orient, trois semaines après le terrible assaut terroriste du Hamas sur Israël. C'est finalement lui qui aura mobilisé le plus les chefs d'État ou de gouvernement et mis à rude épreuve leur unité. Pourriez-vous à ce propos nous confirmer que le Premier ministre espagnol, malgré sa position théoriquement neutre de président du Conseil, a plaidé pour que l'Union demande un cessez-le-feu, et finalement obtenu que les 27 États membres appellent à l'organisation d'une prochaine conférence internationale sur la paix ? Deux semaines plus tard, les belligérants semblent sourds à cet appel et l'organisation, demain en France, d'une conférence humanitaire brouille un peu plus le message : le Conseil européen est-il finalement en mesure, d'une part, de définir le rôle que devrait jouer l'Union européenne dans le drame qui se joue à Gaza et, d'autre part, de préciser qui est légitime à déployer ce rôle, alors que la présidente de la Commission européenne ne cesse de prendre des initiatives diplomatiques au nom de l'Union, encore une fois il y a 48 heures ? Par ailleurs, sur ce même sujet, j'ai pu lire ce matin un *tweet* du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, réagissant à l'arrachage d'affiches des otages par une ancienne collaboratrice du ministère. Ces faits sont inquiétants. Une procédure a-t-elle été lancée ?

Concernant la révision du cadre financier pluriannuel, les 27 n'ont pu se mettre d'accord : nombre d'entre eux sont réticents à l'égard de la rallonge budgétaire que la Commission européenne réclame pour elle-même, et deux États, la Hongrie et la Slovaquie, refusent d'accorder à l'Ukraine une nouvelle enveloppe de 50 milliards d'euros. Comment sortir de cette impasse budgétaire d'ici le prochain Conseil européen, dernière échéance envisageable puisque l'aide à l'Ukraine expire à la fin de l'année ? De même, sur la révision des règles de gouvernance économique, les divergences persistantes rendent peu probable un accord avant la fin de l'année, ce qui signifierait un retour dès le 1^{er} janvier prochain aux règles du pacte suspendues depuis la pandémie...

Sur le sujet migratoire, le Conseil européen n'a pas non plus permis de percée décisive. L'Union parviendra-t-elle, selon vous, à conclure le nouveau pacte sur la migration et l'asile avant l'interruption des trilogues dès février prochain ?

Je souhaiterais enfin vous poser deux questions sur l'actualité des deux semaines écoulées depuis la réunion du Conseil européen. J'aimerais d'abord vous entendre sur l'initiative qu'a prise la France d'assigner la Commission européenne devant la Cour de justice pour avoir recruté des fonctionnaires sur des épreuves exclusivement en langue anglaise. Notre commission, qui a déjà réclamé haut et fort un meilleur respect du multilinguisme par la Commission européenne, se félicite de cette démarche qui vise à faire sanctionner une telle discrimination qui favorise les anglophones, en violation des traités. Est-ce à dire que le Gouvernement estime désormais que la pression politique ne suffit plus et que seule la voie contentieuse peut permettre d'enrayer le recul de l'usage du français dans les institutions européennes ?

Enfin, un mot du paquet élargissement qu'a publié ce matin la Commission et sur lequel se fondera le Conseil européen de mi-décembre pour répondre aux attentes des Balkans occidentaux, de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie : quelle appréciation portez-vous sur ce rapport de la Commission, et notamment sur ses préconisations concernant la Géorgie et la Bosnie-Herzégovine ? Par ailleurs, pouvez-vous nous rendre compte des échanges que vous avez eus jeudi dernier avec vos homologues, conviés à Berlin pour envisager les réformes internes de l'Union qui s'imposent, en parallèle du processus d'élargissement ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe. – Monsieur le président, Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, c'est un grand plaisir de retrouver la commission des affaires européennes. C'est aussi un honneur d'être ici comme de coutume, après chaque Conseil européen, afin de vous en narrer les principaux développements. Depuis l'année écoulée, j'ai pu revoir certains d'entre vous, mais je voudrais aussi saluer les nouveaux membres de cette commission que je rencontre avec plaisir et vous dire à toutes et à tous, ma disponibilité et celle de mon équipe.

Lors de la rencontre avec les membres du Bureau de votre commission, Monsieur le président, que vous m'avez permis de faire, vous aviez également insisté sur le fait qu'il fallait essayer autant que possible d'organiser des auditions plus rapprochées de la date des réunions du Conseil européen. Nous pouvons donc nous réjouir que le prochain débat de ce type en séance soit prévu au Sénat le 13 décembre, juste après la réunion du Conseil des affaires générales et avant celle du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023.

Vous avez évoqué les questions qui étaient à l'ordre du jour du dernier Conseil européen, qui a évidemment été marqué par les deux crises géopolitiques majeures auxquelles nous devons faire face. Ainsi que vous l'avez relevé, une grande partie du premier après-midi a été dédiée au conflit au Proche-Orient. Ont été traités également le dossier de la guerre en Ukraine ainsi que d'autres dossiers internationaux tels que celui de la Serbie et du Kosovo, l'élargissement, la guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et le Sahel.

Les échanges ont également porté sur les migrations. Le Conseil est en voie de trouver un accord sur le nouveau pacte portant sur la migration et l'asile, ce qui est positif. Le sort de ce dernier se joue désormais avec le Parlement européen.

Le Conseil européen a également traité des dossiers suivants : les questions économiques sous l'angle de la compétitivité, avec la réponse à l'*Inflation Reduction Act* (IRA) et son évaluation par la Commission, la politique industrielle et l'énergie, et enfin la politique budgétaire, c'est-à-dire, le cadre financier pluriannuel et la révision des règles de gouvernance économique. À cet égard, puisque vous le mentionnez, se dérouleront cette semaine une réunion de l'Eurogroupe ainsi que du Conseil affaires économiques et financières (ECOFIN). Nous attendons la réalisation d'avancées importantes car les chefs d'État ou de gouvernement ont mandaté leurs ministres afin de conclure un accord avant la fin de l'année pour éviter l'application de règles anciennes qui n'ont plus beaucoup de sens.

En ce qui concerne la situation au Proche-Orient que vous avez évoquée, la priorité était d'afficher une convergence européenne. Nous pouvons nous féliciter d'y être parvenus puisque le Conseil européen a condamné sans équivoque les attaques terroristes du Hamas contre Israël, exigé la libération des otages et demandé le respect par tous du droit international humanitaire, au titre duquel Israël a le droit de se défendre, en appelant à des pauses humanitaires ainsi qu'à l'ouverture urgente d'un accès humanitaire complet, sûr et sans entraves pour les civils de Gaza. Nous allons maintenir notre aide et notre lien avec l'autorité palestinienne et continuons d'œuvrer pour restaurer un horizon politique qui préserve la solution à deux États. Vous l'avez mentionné, demain à l'initiative du Président de la République, et dans le cadre du forum pour la paix, la France accueille une conférence internationale humanitaire qui permettra de se concentrer sur l'aide humanitaire pour les civils de Gaza.

S'agissant de l'Ukraine qui craint que les événements au Proche-Orient n'occulent ceux qui se déroulent à l'Est de notre continent, le Conseil européen a rappelé que nous la soutiendrions aussi longtemps que nécessaire, en démentant l'effet de fatigue escompté par la Russie. Le Conseil a donc renouvelé son appel à renforcer l'aide à l'Ukraine, dans toutes ses dimensions, économique, politique, militaire, humanitaire ainsi qu'en matière de sécurité alimentaire. Par ailleurs, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, M. Marc Fesneau, se rendra dans une semaine au sommet « Céréales d'Ukraine ». En lien avec le G7, la Commission européenne et les États membres sont en train de préparer un douzième paquet de sanctions qui sera discuté au Conseil des affaires étrangères, lundi prochain. Celui-ci vise à lutter beaucoup plus efficacement contre le contournement des sanctions, en particulier pour les biens à haut risque ainsi qu'à réduire les recettes que la Russie tire des exportations, notamment de diamants. En outre, ainsi que nous l'avons évoqué de nombreuses fois devant votre commission, le Conseil étudie également les voies et moyens d'utiliser les profits tirés des avoirs russes gelés et immobilisés afin de les mettre à la disposition de l'Ukraine, dans un cadre juridique sécurisé.

Parmi les autres sujets, le Conseil européen poursuit ses efforts visant à promouvoir la paix entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, tout en explorant les pistes d'un renforcement des relations entre l'Union européenne et l'Arménie. Nous plaidons toujours pour la reconnaissance des fondamentaux du droit international, c'est-à-dire la reconnaissance de la souveraineté, l'inviolabilité des frontières, et l'intégrité territoriale. Il est crucial de garantir les droits à la sécurité des Arméniens du Haut Karabakh. La

France tient réellement le rôle de pays leader sur ce sujet, en parvenant à mobiliser l'ensemble des acteurs ainsi qu'en travaillant, s'il le faut, à des sanctions contre l'Azerbaïdjan. Je rappelle également que la France n'importe pas de gaz d'Azerbaïdjan.

Quant à la situation entre la Serbie et le Kosovo, le Conseil européen se heurte à l'absence d'efforts de la part des deux parties pour réduire les tensions. Cela aura naturellement des conséquences, notamment dans le cadre de l'élargissement puisque le Conseil a rappelé que la normalisation des relations demeure la priorité. Pour mémoire, cela devrait passer par la création de l'Association des municipalités à majorité serbe au Kosovo, la reconnaissance *de facto* par la Serbie du Kosovo ainsi que par l'organisation de nouvelles élections dans le Nord du Kosovo, avec la participation des Serbes et leur retour dans les institutions kosovares.

Le Conseil européen a également examiné la situation au Sahel. Il a souligné la nécessité de revoir notre approche en Afrique de l'Ouest, en particulier dans cette région. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devrait proposer des axes d'action concrets, en accord avec la Commission européenne, tels que le renforcement de la coopération avec les États partenaires dans la lutte contre le terrorisme, que sont la Mauritanie, le Tchad, les États du Golfe de Guinée et, bien évidemment, la lutte contre l'influence russe dans la région.

Outre les dossiers relevant de la situation internationale, les échanges ont également porté sur la question des migrations, selon toujours les mêmes principes : des partenariats stratégiques globaux et mutuellement bénéfiques, un dialogue équilibré et exigeant à l'égard des pays partenaires, des contreparties claires ainsi que des objectifs précis mesurables. Le Conseil européen, a appelé, dans ce cadre, à mettre en œuvre rapidement le partenariat conclu avec la Tunisie ainsi qu'à élargir cette méthode à d'autres pays tiers d'origine et de transit. La Commission européenne travaille ainsi à l'élaboration d'un partenariat global avec l'Égypte, particulièrement nécessaire dans le contexte actuel. D'une manière générale, un vrai consensus se dégage sur la nécessité de lutter contre les entrées irrégulières et de renforcer la politique des retours, en agissant ensemble.

Ces objectifs nécessitent que nous révisions, en parallèle notre cadre législatif en matière d'asile et de gestion des migrations, d'où l'importance des trilogues que vous souligniez, Monsieur le président et dont l'objectif est évidemment de parvenir à un accord global sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile d'ici à la fin de la mandature. Je souhaite rappeler que ce dernier concerne la sécurité des frontières extérieures, compétence de l'Union européenne avec les visas de touristes de moins de 90 jours, le reste relevant des politiques nationales.

Le Conseil européen a également abordé un certain nombre de sujets économiques et industriels, dont l'énergie. Nous pouvons saluer l'accord du Conseil Énergie sur la réforme du marché européen de l'électricité puisque celui-ci vise à assurer à la fois la transition, les investissements pour la transition ainsi que des prix prévisibles, stables et compétitifs.

Le Conseil européen a ensuite rappelé la nécessité d'adopter les textes législatifs en cours de négociation sur l'industrie zéro émission ainsi que sur les matières premières critiques. Dans un contexte géopolitique tendu, il est absolument crucial que nous parvenions à conclure un accord à la fin de l'année.

S'agissant de la réponse européenne à l'IRA, en particulier par la réduction des charges qui pèsent sur nos entreprises, le Conseil européen a étudié ce dossier, mais son évaluation par la Commission européenne ne répond pas à nos attentes. Nous œuvrons à une amélioration, puisque notre intérêt est de soutenir de manière durable la compétitivité de nos économies.

Enfin, en ce qui concerne la révision du cadre financier pluriannuel, un consensus très clair s'est dégagé au Conseil européen sur la poursuite du soutien à l'Ukraine. Quant aux autres aspects de ce cadre, nous cherchons en priorité des redéploiements. L'enveloppe totale que demande la Commission européenne est trop élevée, notamment les frais administratifs, incluant sa masse salariale. Je crois que votre commission a auditionné deux représentants de la direction du budget et évoqué ces enjeux. J'espère ne pas trop m'avancer sur la convergence de nos vues sur ce sujet.

En matière de révision des règles de gouvernance économique, la France est pleinement engagée dans la recherche d'un compromis, notamment avec l'Allemagne. Le Conseil européen lui a rappelé la nécessité de « conclure le travail législatif en 2023 ». Il est impossible de revenir aux règles qui datent d'avant le Covid, d'avant la guerre en Ukraine, ou d'avant la transition énergétique accélérée.

Je conclurai mon propos par les préparatifs de la Conférence des Parties, COP 28. L'Union européenne a confirmé qu'elle sera le premier continent à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. On peut affirmer que nous sommes un des acteurs les plus ambitieux de toute la COP. Nous reviendrons certainement en détail sur un grand nombre de ces points.

M. Jean-François Rapin, président. – Un mot, Madame la ministre, sur la question du *tweet* du ministère ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Absolument. En ce qui concerne l'affaire de l'arrachage des portraits d'otages israéliens, le ministre de l'Europe et des affaires européennes a lancé dès hier après-midi une procédure d'enquête sur la personne, auteur de cet arrachage, avec les possibles responsabilités que vous imaginez. Puis un communiqué de presse très ferme a été publié hier vers 17 heures.

Vous m'avez également interrogée sur l'utilisation de la langue française dans les concours. Nous avons alerté plusieurs commissaires au printemps de l'année dernière et rédigé une lettre demandant que le français soit rétabli dans les concours, conformément aux traités. Devant l'absence de résultat, nous avons effectivement poursuivi la procédure en justice. Une première audience se déroulera au tribunal de l'Union européenne le 23 novembre prochain, dans le cadre d'un recours de la France en annulation d'un avis de concours de l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) qui visait à recruter par des épreuves exclusivement en langue anglaise des administrateurs dans les domaines de l'industrie, de la défense et de l'espace, alors même que la France ne manque pas d'experts et de professionnels dans ces domaines. Comme je vous le disais, ce recours en annulation répond à l'ambition de la France de promouvoir le multilinguisme au sein des institutions européennes. Il est impossible que nous laissions s'installer, de manière irréversible, un fonctionnement totalement décorrélé des réalités linguistiques de l'Union européenne, par le biais des recrutements

de fonctionnaires. Cela serait dommageable pour le sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cette fermeté d'action sur la langue française. Notre commission a déjà eu l'occasion d'exprimer cette même position de fermeté dans un avis politique qu'elle a adressé à la Commission européenne en janvier 2020. Toutefois, je suis très surpris, Madame la ministre, qu'on ne puisse imposer les dispositions des traités par la voie diplomatique, et qu'il faille en arriver à un traitement contentieux.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Je trouve également cela dommage. Néanmoins, en appeler aux tribunaux rend la pression diplomatique d'autant plus crédible. Il ne s'agit pas que de mots. Nous montrons que nous pouvons agir s'il le faut. Cet effort était nécessaire pour que cela ne se reproduise plus.

M. Jean-François Rapin, président. – Faut-il en déduire qu'à force, nos fonctionnaires dans les institutions européennes ne sont plus français, et deviennent complètement européens et de là anglicisés ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Si vous posez cette question aux différents fonctionnaires des institutions européennes, tous vous répondront que les fonctionnaires français sont toujours aisés à reconnaître.

M. Jacques Fernique. – Monsieur le Président, Madame la ministre, ma question porte sur la capacité de l'Union européenne à agir pour la paix, dans le cadre de cette guerre effroyable, provoquée par les crimes terroristes d'ampleur abominable du Hamas. Force est de constater que l'Union européenne, et globalement les pays occidentaux, semblent de plus en plus incompris, voire déconsidérés par les pays du Sud, en raison notamment de traitements différenciés des violations du droit international. Je fais référence à la condamnation de la violation du droit international par la Russie, comparée à notre attitude face aux violations de ce même droit dont sont victimes des milliers de civils et d'enfants à Gaza. Certes, le haut représentant de l'Union a adopté une position équilibrée, en rappelant l'obligation pour Israël de respecter le droit humanitaire. Néanmoins quelle en a été la portée effective après le signal désastreux donné par le commissaire à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage, M. Olivér Várhelyi, qui a annoncé trop vite une suspension de l'aide européenne aux Palestiniens, ainsi que par l'attitude de la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, lors de son déplacement en Israël, semblant donner carte blanche à M. Benyamin Netanyahu, premier ministre d'Israël. Certains appuis inconditionnels soutiennent Israël comme la corde soutient le pendu. Les vrais amis d'Israël ne peuvent l'encourager à reproduire les erreurs dramatiques des États-Unis, au lendemain du 11 septembre. Par ailleurs, la difficulté du Conseil européen à adopter des termes communs sur ce point tend à fragiliser la ligne finalement adoptée.

Madame la ministre, l'Europe peut agir pour le droit humanitaire et au-delà, afin de contribuer à dessiner un horizon politique, tant pour les droits des Palestiniens et la paix que pour la sécurité des Israéliens. Comment consolider les capacités de l'Union européenne à agir pleinement en ce sens et être comprise comme telle, au-delà du périmètre occidental ?

Mme Audrey Linkenheld. –Madame la ministre, ma question se situe dans le prolongement de la précédente. Tout d’abord, j’émettrais des réserves sur la position de l’Union européenne dans le conflit du Proche-Orient. Une position convergente ne constitue pas une position commune, comme en témoigne le vote de la résolution du 27 octobre dernier aux Nations-Unies. En appui à mon propos, je citerai M. Josep Borrell, haut représentant de l’Union européenne, qui reconnaissait que pour avoir une politique étrangère commune, il fallait avoir une vision du monde commune. Or selon lui, nous ne l’avons pas. Le Moyen-Orient illustre nos divisions.

L’un des enjeux que nous défendons, me semble-t-il, collectivement en France consiste à affirmer nos positions dans ce conflit au Proche-Orient, tout en évitant que ce dernier ne soit importé en France et en Europe. Malheureusement, nous avons connu, dans ma région à Arras, l’assassinat épouvantable de M. Dominique Bernard ainsi que d’autres drames, notamment à Bruxelles, qui démontrent que la complexité de ce défi.

Ma question est la suivante : que pensez-vous de la manière dont l’Europe juge la recrudescence des actes antisémites, forme d’importation du conflit actuel, dans notre pays, comme en Allemagne, et dans le monde entier ?

Mme Brigitte Devésa. – À la suite des attaques du 7 octobre dernier en Israël et de l’exportation du conflit dans nos démocraties, la régulation des plateformes par le règlement européen sur les services numériques ou *Digital Services Act* a-t-elle atteint un niveau de performance et d’efficacité suffisant ? Nous savons que les moyens financiers et humains ne suffisent pas à lutter contre l’apologie du terrorisme et à censurer les propos haineux sur les plateformes et les réseaux sociaux.

L’arsenal juridique doit-il être renforcé ? Quel bilan, Madame la ministre, dressez-vous en matière de protection de nos démocraties et des valeurs européennes dans cette guerre de la communication, sur ces trente derniers jours, écoulés depuis le 7 octobre ? ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d’État. – Je répondrai tout d’abord à M. le sénateur Jacques Fernique et à Mme la sénatrice Audrey Linkenheld, dont les questions se rejoignent. Il existe une parfaite convergence de vues ou un parfait accord de l’ensemble des Européens, sur trois piliers. Le premier pilier traite de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme et corrélativement du droit d’Israël à se défendre dans le respect du droit humanitaire international. Le deuxième pilier concerne la question de la protection des populations civiles et de l’aide humanitaire. Sur ce point, nous voulons une trêve humanitaire et à terme un cessez-le-feu. Le Conseil européen en est d’accord. Quant au troisième pilier, il porte sur la reprise d’un processus politique.

S’agissant des Nations Unies, chacun a pu comprendre que les votes n’étaient pas tous les mêmes. Ces votes reflètent profondément l’histoire et les origines des votants. Ce qui demeure essentiel est de continuer à s’entendre sur les fondamentaux relevant des trois piliers, au Conseil européen, et au G7.

Toutefois, vous semblez soulever, à moyen terme, la question de la réforme de l’Union européenne et des actions à mener en matière d’affaires étrangères. En effet, nous disposons aujourd’hui, d’une part, d’un Conseil des affaires étrangères qui a pour objet la coordination et d’autre part, d’une boussole stratégique qui n’est pas encore

opérationnelle. Lors du prochain élargissement de l'Union européenne, se dérouleront parallèlement la réforme de l'Union et celle de ses politiques. Dans cette perspective, la mise en œuvre de la boussole stratégique ainsi que la détermination de ce que nous voulons faire ensemble en matière d'affaires étrangères, au-delà de la coordination, constitueront des sujets importants de la prochaine mandature de la Commission et du Parlement. Si vous avez des suggestions en ce domaine, je me tiens à votre disposition pour en discuter.

Je compléterai mon propos par deux autres points en réponse à vos questions. Je préciserais d'abord que Mme Ursula von der Leyen s'est exprimée en son nom propre. Quant aux propos du commissaire M. Olivér Várhelyi, je tiens à souligner que, malgré cela, nous avons augmenté l'aide humanitaire au profit des civils de Gaza tant au niveau français qu'europpéen, tout en nous assurant que cette aide parvienne à ses véritables destinataires.

En matière d'antisémitisme, la stratégie de l'Union européenne date de 2021. Nous tentons de peser diplomatiquement sur la Commission européenne afin de faire progresser l'état d'avancement de cette stratégie dont un des volets consiste à recenser les actes antisémites dans chaque État. Sauf élément contraire, 13 États n'ont pas fourni de données sur ce point. Or résoudre un problème requiert de le nommer et de le documenter. Vous pouvez donc compter sur nous pour suivre ce dossier et je suis à votre disposition pour échanger à ce sujet également.

En réponse à votre question complexe, Madame la sénatrice Brigitte Devésá, je tiens à préciser que nous disposons d'un arsenal assez complet permettant de lutter effectivement contre les discours de haine en ligne et sur les réseaux sociaux ainsi que contre les incitations à des actes terribles, en particulier depuis la Présidence française de l'Union européenne et l'entrée en vigueur du *Digital Markets Act* (DMA) et du *Digital Services Act* (DSA). Avant de procéder à tout renforcement de cet arsenal, il convient de le mettre en œuvre. J'illustrerai mon propos par l'obligation faite à chaque État membre de désigner au plus tard dans les trois mois, un coordinateur pour les services numériques, qui doit recenser et superviser les entités relevant du champ d'application de la législation sur les services numériques, notamment les grandes plateformes en ligne. Or l'ensemble des États n'a pas encore procédé à cette nomination. Dans l'attente de ces désignations au plus tard le 17 février 2024, la Commission européenne, le commissaire européen au marché intérieur, M. Thierry Breton, ainsi que la France, demeurent extrêmement vigilants et poursuivent leurs dialogues avec les plateformes.

M. Cyril Pellevat. – Madame la ministre, lors du Conseil européen, il a été rappelé la volonté de parvenir à une autonomie stratégique, tout en préservant une économie ouverte et respectueuse des principes de libre concurrence. Le Conseil européen a insisté sur la nécessité d'accélérer les travaux portant notamment sur la réduction des principales dépendances critiques ainsi que sur la diversification des chaînes d'approvisionnement dans le cadre de partenariats stratégiques.

Ces derniers, conclus avec des pays tiers pour la fourniture de ressources stratégiques, présentent, en effet, un double enjeu diplomatique et économique. D'une part, la dépendance de l'Union européenne envers un pays tiers tend à affaiblir sa politique étrangère. D'autre part, les différences de politiques entre nos partenaires de l'Union engendrent des répercussions directes sur toute l'économie européenne comme

nous l'avons vu lors de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Bien que la rupture des relations commerciales concernant le gaz ait été effectuée, cette décision fut beaucoup plus difficile à prendre pour certains pays européens, fortement dépendants du gaz russe. Les conséquences économiques de l'embargo sur le gaz russe, jusqu'ici la principale source d'approvisionnement de l'Union européenne, ont été massives. Afin de pallier la rupture des relations énergétiques avec la Russie, l'Union s'est tournée vers d'autres partenaires comme l'Azerbaïdjan pour se fournir en gaz. Or, cela a fortement limité la réponse diplomatique de l'Union lors de l'offensive de l'Azerbaïdjan contre l'Arménie en septembre dernier.

Il apparaît donc nécessaire que soient instaurées des mesures de sélection de nos partenaires stratégiques afin d'éviter toute aliénation et tous contre-coûts économiques dus à un partenariat mal choisi. Aussi je souhaiterais savoir si le Conseil européen envisage des mesures qui pourraient être mises en place lors du processus de sélection des partenaires économiques étrangers des États membres afin de s'assurer de leur fiabilité ?

fMme Florence Blatrix Contat. –Madame la ministre, je souhaiterais vous poser deux questions dont la première n'est qu'indirectement en lien avec le Conseil européen car portant sur notre souveraineté économique et plus précisément sur notre souveraineté numérique. *Amazon Web Services* (AWS) a annoncé une nouvelle offre de *cloud* souverain dédiée à ses clients européens, promettant une séparation physique d'avec les autres régions. L'Office fédéral de la sécurité des technologies de l'information allemand ou BSI (*Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*) a adoubi cette offre. Or force est de craindre que les Allemands n'exercent une pression sur la France, dirigée contre la certification française *SecNumCloud*, qui est la plus aboutie au niveau européen. Nous avons déjà eu des divergences avec l'Allemagne sur la définition d'un *cloud* souverain. L'absence de vision commune du *cloud* souverain avait pénalisé le projet Gaia-X.

À la suite de l'annonce de AWS sur ce *cloud* souverain qui suscite des interrogations quant à l'extraterritorialité des lois américaines, FISA (*Foreign Intelligence Surveillance Act*) et *Cloud Act* (*Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*), comment le gouvernement prévoit-il de réagir à la position unilatérale de l'Allemagne, qui cherche à prendre l'initiative en ce domaine ? Comment envisagez-vous de préserver la souveraineté numérique française et notamment la certification *SecNumCloud* ?

Ma seconde question concerne la révision du cadre financier pluriannuel. Les 27 États membres ont réaffirmé leur opposition au projet d'augmentation de 66 milliards d'euros du budget européen pluriannuel. Nous avons entendu les déclarations de la directrice générale du budget sur de potentiels redéploiements qui pourraient conduire à des réductions budgétaires drastiques pouvant atteindre 30 % dans des domaines cruciaux, tels qu'Horizon Europe, Erasmus, et *Digital Europe*. Quelle est la position du gouvernement sur ces éventuels redéploiements qui pourraient pénaliser des politiques européennes importantes ?

M. André Reichardt. – À titre liminaire, je souhaite saluer l'action contentieuse engagée par la France concernant le plurilinguisme, indispensable au bon fonctionnement de l'Union européenne. J'illustrerai mon propos par ma récente expérience lors d'une réunion en Moldavie, organisée par le gouvernement moldave,

afin de présenter aux différentes délégations des parlements européens, les progrès réalisés par ce pays depuis son accession au statut de candidat à l'entrée à l'Union européenne. J'ai été choqué par le fait que la seule langue de travail utilisée pour cette rencontre était l'anglais, avec l'accord des participants, à l'exception des italiens qui se sont exprimés dans leur langue et sont venus accompagnés de deux interprètes italiens. Le recours à la langue anglaise constitue, selon moi, un mauvais signal donné à la fois par la Moldavie qui aspire à devenir un État membre mais également par les délégations autres que celle italienne, qui y ont consenti. Un pays candidat, surtout aussi francophone que la Moldavie, devrait fournir un effort particulier en ce domaine, d'autant plus que l'Union européenne, vous le savez bien, procure des financements importants aux pays candidats pour les accompagner vers l'adhésion. Ce n'était qu'une observation, importante toutefois.

Ma première question reviendra sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile. Si les résultats des négociations vous semblent plutôt positifs, j'émet quelques doutes. Rappelez-vous, nous vous avons déjà interrogée en séance, avant ce Conseil européen, sur la probabilité d'aboutir à un consensus. Je vous pose aujourd'hui la question suivante : existe-t-il un véritable consensus ou est-ce un consensus de façade, venant notamment des pays que certains qualifient de « seconde ligne » ? Ce dossier progresse-t-il réellement ou n'est-il question que d'efforts pour faire valoir une avancée en vue des élections européennes prochaines ? L'Union européenne a une compétence très forte sur la maîtrise de ses frontières extérieures : mes chers collègues, toutes nos actions franco-françaises seront sans portée si, d'une part, il n'existe pas de frontières à l'extérieur aussi étanches que possible et si, d'autre part, ceux qui méritent véritablement d'invoquer le droit d'asile ne l'obtiennent pas. Où en sommes-nous ?

Concernant le Sahel, vous avez mentionné que des actions concrètes étaient à l'étude. Peut-on en savoir un peu plus ? Le silence sur ce dossier m'inquiète beaucoup. En qualité de président du groupe d'amitié France-Afrique de l'Ouest, j'observe que l'entreprise de démolition de l'Afrique de l'Ouest se poursuit. L'Union européenne se sent-elle concernée ?

S'agissant du conflit Arménie-Azerbaïdjan, ces deux pays sont partie prenante du Partenariat oriental avec l'Union européenne. Cet accord, qui comporte un volet financier, représente, en réalité, un sas d'entrée dans l'Union européenne, et facilite la préparation pour déposer un dossier de candidature. L'Union européenne ne pourrait-elle pas utiliser cet instrument comme levier afin d'obtenir des avancées concrètes, notamment de la part de l'Azerbaïdjan ?

Enfin, et j'en aurai complètement terminé, en matière d'élargissement, la Commission européenne publie, ce jour, un rapport sur la suite à donner en la matière. Êtes-vous informée de ses recommandations et plus précisément de la progression des processus d'adhésion des candidats qui ont été reconnus comme tels ainsi que du sort de la Géorgie ?

M. Claude Kern. – Je vais aller, Madame la ministre, dans le même sens que mon collègue, M. André Reichardt, sur l'élargissement, puisque j'ai pu consulter le rapport - en anglais - que la Commission européenne a présenté ce matin et qui concerne notamment l'élargissement de l'Union à la Géorgie. Ce rapport mentionne que cette dernière déploie de réels efforts pour satisfaire les douze priorités qui avaient été fixées en juin 2022. De nombreux progrès sont relevés, notamment en matière de

réforme de l'administration publique, de lutte contre la corruption et le crime organisé, de droits fondamentaux, de libertés d'expression et de liberté de la presse, d'égalité des genres, de protection de la femme, etc.

Néanmoins, une question très sensible et essentielle demeure qui a été vaguement évoquée dans ce rapport : celle de la réforme globale du système judiciaire. En ma qualité de rapporteur pour la commission de suivi du Conseil de l'Europe sur la Géorgie, j'ai noté de nombreuses failles dans le système judiciaire géorgien. Mon constat a été corroboré par la Commission de Venise qui a émis exactement les mêmes réserves.

Au-delà du dossier géorgien, certaines questions demeurent non résolues, par exemple dans les Balkans, notamment entre le Kosovo et la Serbie, véritable « poudrière ». Comment se positionne la France source sujet ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – S'agissant de l'autonomie stratégique et des principes de libre concurrence, Monsieur le sénateur Pellevat, l'enjeu consiste à assurer la compétitivité de l'économie européenne pour ses 440 millions de citoyens. Pour y parvenir, nous ne pouvons pas vivre en autarcie ainsi que vous l'avez souligné. C'est pourquoi nous avons conclu des accords commerciaux stratégiques avec notamment le Chili, pour nous fournir en lithium, élément nécessaire pour la transition énergétique. Si la dépendance au gaz, qu'il soit russe ou azerbaïdjanais, varie d'un pays à l'autre, on ne peut que saluer les efforts de l'ensemble des États membres qui ont réduit leur dépendance au gaz russe de 50 % cette année. Il existe également un processus pour que les pays échangent entre eux à ce sujet et identifient ensemble leurs dépendances.

En outre, la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a demandé à l'ancien président du Conseil des ministres italien, M. Mario Draghi, de regarder effectivement comment rendre l'Union européenne plus compétitive et d'identifier ses dépendances critiques ainsi que les voies pour s'en détacher et diversifier ses intrants. Le rapport de M. Mario Draghi est prévu pour le mois de juin.

En ce qui concerne le *cloud*, Madame la sénatrice Blatrix Contat, soyez assurée que nous agissons pour que les données européennes soient hébergées dans un *cloud* localisé en Europe et que le transfert de données avec les États-Unis soit encadré. Nous l'avions évoqué avant le Conseil européen. Deux de nos priorités les plus importantes consistent à assurer la compétitivité du marché européen des données, tout en protégeant la souveraineté de l'Union européenne, en particulier les données des citoyens. Nous souhaitons donc faire émerger un service européen en ce domaine. À ce stade, aucune offre n'a été certifiée *SecNumCloud* par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Cela signifie que l'exigence française en la matière reste forte et que nous allons être très vigilants sur ce point. J'ai de nombreuses fois abordé ce sujet avec le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé du numérique, M. Jean-Noël Barrot.

Chaque État dispose aujourd'hui d'un *cloud*. Notre objectif est de converger vers la notion française de *cloud* souverain qui apparaît être la plus protectrice de toutes celles qui existent. J'aimerais également ajouter que nous discutons de manière continue avec l'Allemagne sur ce sujet. Le numérique et l'intelligence artificielle

étaient au programme du séminaire gouvernemental franco-allemand qui s'est tenu à Hambourg, début octobre. Ces sujets ont aussi été abordés la semaine dernière lors du premier sommet britannique, sur les risques associés à l'intelligence artificielle. Il convient de souligner qu'en matière de développement numérique et de *cloud*, la France se situe en tête des États de l'Union européenne et donc, notamment, devant l'Allemagne.

En réponse à vos interrogations sur le cadre financier pluriannuel, plusieurs observations doivent être rappelées. Tout d'abord, certains fonds n'ont pas été utilisés, notamment, ceux qui étaient dédiés à la migration. Ensuite, la hausse demandée par la Commission européenne n'était qu'imparfaitement documentée. Enfin, nous pensons qu'à l'heure où les fonctionnaires nationaux ne connaissent que des hausses de traitement restreintes, compte tenu de la situation actuelle, il n'est pas envisageable de permettre à la Commission européenne d'augmenter beaucoup plus ses employés qui bénéficient déjà d'un niveau de rémunération plus élevé que celui des fonctionnaires nationaux. Les 27 États membres étaient unanimes sur ce constat. En conséquence, ce que nous demandons, comme l'ensemble des États membres, c'est d'identifier les montants qui n'ont pas été utilisés et de les redéployer quand cela est possible et nécessaire. Bien évidemment il existe des programmes et dossiers prioritaires, tels que l'Ukraine, la migration, Erasmus, le programme Horizon Europe, ou encore le numérique. Plus nous serons sélectifs, plus nous devons être stratégiques. Les trois programmes que vous avez cités figurent parmi les plus stratégiques pour l'Europe, notamment en matière de souveraineté et d'autonomie. C'est pourquoi nous sommes dans l'exercice de l'analyse afin de formuler des propositions de redéploiement comme les autres États membres.

Monsieur le sénateur Reichardt, je partage votre constat sur la nécessité de mettre en œuvre le multilinguisme. En conséquence, la publication de postes prévoyant l'usage de seulement deux langues, la langue maternelle et en toute probabilité l'anglais, n'était absolument pas acceptable. À la suite de discussions informelles, puis formelles, puis d'une lettre, nous poursuivons nos efforts pour faire appliquer le multilinguisme, en utilisant toutes les procédures à notre disposition, et nous sommes largement soutenus par les États membres. À titre d'illustration, mon collègue irlandais s'exprime parfois en gaélique. Il serait ironique qu'au moment où les Espagnols demandent l'usage de leurs langues régionales, non prévues par les traités, le multilinguisme soit délaissé.

En matière de migration et d'asile, le nouveau pacte devrait être conclu avant la fin de l'année, tant pour des raisons politiques que de fond. Nous ne ménagerons pas nos efforts afin d'aboutir à sa conclusion avant la fin de la mandature européenne car il est extrêmement important de montrer effectivement que l'Union est efficace et agit pour la protection des frontières extérieures.

Au plan politique, force est de constater qu'un large consensus existe au Conseil européen sur le fait que la protection des frontières de l'Union européenne passe par l'Union. J'en prendrai pour preuve le revirement de position de Mme Giorgia Meloni, présidente du Conseil des ministres italien, qui, pendant six mois, a déclaré vouloir faire un blocus naval, et qui, finalement, a demandé à Mme Ursula von der Leyen ainsi qu'à l'ensemble des États membres, de faire pression sur certains pays, considérés comme des pays dit de transit, ou d'origine. Je le répète donc, quelle que soit la couleur politique, tous s'accordent sur le fait que la protection des frontières de l'Union passe par l'Union. Le changement de stratégie de l'Italie a envoyé un signal très

fort à l'ensemble du spectre politique. Il est de l'intérêt du Parlement européen de parvenir à un accord avec le Conseil. Tout échec serait perçu comme un terrible signal de faiblesse, sept mois avant les élections européennes.

S'agissant des raisons de fond, ce pacte constituerait une véritable avancée en matière de maîtrise des flux. Concrètement, sans le pacte, les migrants arrivant par le pays de première entrée se font enregistrer dans ce pays, puisqu'on ne connaît pas leur statut. Or tout pays de première entrée, doté de côtes méditerranéennes, accueille un plus grand nombre de demandeurs que tout autre État de l'Union. En l'absence de solidarité, grande est la tentation de ne pas traiter l'ensemble des demandeurs. Les flux ne sont donc pas totalement maîtrisés. Désormais, le pacte prévoit un mécanisme de solidarité impliquant tous les autres États puisque chacun traitera des demandes ou aidera à la réalisation des tests sanitaires et sécuritaires. Dans ces conditions, les États faisant face à une pression migratoire auront intérêt à enregistrer les demandes. Quant à l'ensemble des États, ils sont favorables à ces nouvelles procédures qui améliorent l'efficacité du traitement des demandeurs d'asile. Bref, la maîtrise des flux migratoires devrait être considérablement accrue par ce pacte sur la migration et l'asile. C'est pourquoi, il serait incompréhensible que l'on ne parvienne pas à un accord.

En réponse à vos questions d'ordre international, notamment sur le Sahel, sur notre insistance, le Conseil européen a mis ce sujet à son ordre du jour. La France y tenait particulièrement. L'ensemble des États membres ont conscience de l'importance de cette région, ne serait-ce que pour la stabilité du continent mais aussi pour celle de nos nations. Le Président de la République française fait figure de *leader* sur le sujet et tient un langage de fermeté. En conséquence, le Haut représentant de l'Union a été mandaté afin d'élaborer une position commune.

Vous m'avez interrogée sur le partenariat oriental. Malgré les multiples réunions entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, ce dernier a manqué à sa parole. Près de 100 000 personnes ont été déplacées du fait de son agression au Haut Karabagh, 25 000 avaient déjà quitté cette région où elles habitaient. Cette agression porte atteinte à la souveraineté et à la protection territoriale. Force est de constater qu'il n'y avait pas de représentant de l'Azerbaïdjan lors de la réunion de Communauté politique européenne qui s'est tenue début octobre. De nombreuses discussions ont eu lieu. La France qui a pris le *leadership* en la matière, demande à faire pression sur l'Azerbaïdjan, au cas où ce dernier poursuivrait ses opérations militaires, et à préparer des sanctions ainsi qu'un soutien militaire. Ces différents points seront abordés lors du Conseil des affaires étrangères, la semaine prochaine.

Quant à l'élargissement, avant de répondre précisément à vos questions, je pense qu'il est important de déterminer si l'on veut que les pays des Balkans, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie soient avec nous, du côté des pays démocratiques, en mettant en œuvre le respect de l'État de droit, des valeurs communes, notamment humanitaires, de la protection des minorités, de l'anticorruption, de l'impartialité et de l'indépendance de la justice, de l'indépendance et de la pluralité des médias, ou si on les laisse dériver vers la Russie et la Chine.

Notre réponse politique est qu'il est de notre intérêt sécuritaire que ces pays soient avec nous et que nous n'ayons pas, à nos frontières, des pays risquant d'être déstabilisés à tout moment par une ingérence russe ou chinoise. Bien évidemment, il convient de pouvoir les aider sur le chemin d'adhésion à l'Union européenne, pas à

n'importe quel prix car ils doivent disposer d'institutions qui garantissent un État de droit. C'est pourquoi nous avons demandé un processus d'intégration graduel, qui accompagne les efforts et progrès en matière d'État de droit d'une aide financière et administrative pour avancer plus vite. En revanche, tout recul implique une régression sur le chemin de l'adhésion. L'enjeu est d'être suffisamment incitatif et de faire rêver ces pays pour les ancrer dans nos systèmes démocratiques. C'est bien tout l'objet de ce paquet Élargissement.

Si on regarde la situation précisément, tout d'abord, la résolution des conflits doit être une condition de l'adhésion. À titre d'illustration, la Serbie et le Kosovo disposent des moyens pour résoudre leur conflit. C'est vraiment entre leurs mains. Ils sont aidés de toutes parts pour le faire. Si nous y constatons un recul de l'État de droit, nous en prendrons acte.

Quant à la Géorgie, n'ayant satisfait que trois priorités sur douze, elle obtiendra le statut de candidat dès que les neuf autres conditions seront satisfaites. Nous avons procédé de la même façon pour l'Albanie et la Macédoine du Nord, en ouvrant automatiquement ce statut, dès lors que les conditions étaient remplies. On lance ainsi un signal politique, tout en restant très ferme sur la conditionnalité en termes d'État de droit.

Mme Mathilde Ollivier. – Madame la ministre, je souhaiterais revenir sur le sujet des négociations du cadre financier pluriannuel. Un certain nombre de priorités ont été évoquées lors du dernier Conseil européen. Vous en avez mentionnées, aujourd'hui, quelques-unes françaises. Or, nous vous avons peu entendu parler du pacte vert ou *Green deal*, et il est plutôt évoqué la gestion de la crise climatique que sa prévention.

Le Président de la République a envoyé un signal assez négatif, il y a quelques mois, en parlant de pause dans la réglementation européenne en matière environnementale. Quelles sont les priorités de la France dans le cadre financier pluriannuel, en matière de lutte contre le changement climatique et contre la perte de la biodiversité ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – En ce qui concerne la lutte contre le changement climatique, au risque de vous surprendre, je rappelle que l'Europe est la région la plus avancée au monde en matière de transition écologique. J'ose même dire que c'est le Président de la République qui est le plus audacieux et ambitieux de tous les *leaders* au Conseil européen. Ceci est un fait. Nous serons probablement le premier pays à être le plus décarboné. Je vous rappelle que l'Allemagne est loin derrière nous en matière de décarbonation et de transition écologique.

Vous mentionnez une pause réglementaire. L'idée n'est pas du tout d'interrompre la démarche de transition énergétique et de biodiversité, mais plutôt de regarder tout ce qui a été réalisé, d'en évaluer l'impact afin d'ajuster dans un sens ou dans un autre, en fonction des résultats attendus de ces politiques. Être très ambitieux et afficher des cibles, tout le monde peut le faire. Il est aisé de parler, et beaucoup plus difficile, en revanche, de le faire. La prochaine étape concernera les interconnexions énergétiques, notamment pour pouvoir optimiser la production et la consommation d'énergie, objectif qui sera probablement intégré dans le mandat de la Banque européenne d'investissement et de son ou sa prochaine présidente. Il en sera de même

sur les autres volets écologiques, avant d'ajuster éventuellement certaines normes si besoin. Comme vous le savez, le commissaire européen aux relations interinstitutionnelles, M. Maroš Šefčovič, se déplace dans les capitales européennes afin de discuter avec les entreprises et la société civile pour déterminer comment ajuster ce qui a été fait, de manière à ce que ces dernières puissent effectivement mettre en œuvre les normes de la façon la plus efficace et la moins coûteuse possible.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie Madame la ministre. Nous nous reverrons donc au prochain débat préalable au Conseil européen de décembre, dans l'hémicycle.

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

Jeudi 9 novembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Voisinage et élargissement

Audition de M. Olivér Várhelyi, Commissaire européen en charge de l'élargissement et de la politique de voisinage

M. Jean-François Rapin, président. - Monsieur le Commissaire européen, nous sommes très heureux de vous recevoir au Palais du Luxembourg. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation.

Votre audition intervient à point nommé, au lendemain de la publication du dernier « paquet élargissement » de la Commission européenne, c'est-à-dire des rapports de progrès sur chacun des pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne.

Après la décision historique de reconnaître le statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie, prise par le Conseil européen de juin 2022, la Commission européenne vient de recommander hier d'ouvrir les négociations d'adhésion avec ces deux pays et de reconnaître à la Géorgie le statut de pays candidat.

Si la décision finale appartient aux chefs d'État ou de gouvernement, qui en débattront lors du Conseil européen des 14 et 15 décembre prochain, il s'agit là d'une nouvelle étape essentielle et d'un changement géopolitique majeur pour le projet européen, en conséquence directe de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Alors que l'Ukraine subit sur son territoire une guerre meurtrière et défend avec courage nos valeurs communes de démocratie et de droits de l'homme, la reconnaissance du statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie constitue un signal fort de soutien et de solidarité de la part de l'Union européenne et répond aux aspirations profondes de ces pays.

Comme le disait Robert Schuman : *« Nous devons faire l'Europe non seulement dans l'intérêt des peuples libres, mais aussi pour pouvoir y accueillir les peuples de l'Est qui, délivrés des sujétions qu'ils ont subies jusqu'à présent, nous demanderaient leur adhésion et notre appui moral. »*

Pour autant, quelle appréciation portez-vous sur l'état de préparation de ces pays ? Qu'en est-il du respect des critères de Copenhague, en matière de démocratie, de respect de l'État de droit et de lutte contre la corruption ou encore en matière économique ou de capacités administratives ?

Alors que la capacité d'absorption de l'Union a été reconnue comme un critère à part entière, l'Union européenne est-elle prête à accueillir de nouveaux États membres ? Les institutions européennes peuvent-elles fonctionner à 30 ou 35 pays ? Quelles seraient les conséquences d'un tel élargissement sur le budget européen et les politiques communes, comme la PAC ou la politique de cohésion ?

Récemment, un article du *Financial Times* évoquait l'impact potentiel de l'adhésion de neuf nouveaux pays dont l'Ukraine sur le budget européen et les politiques communes, en indiquant qu'elle pourrait entraîner une diminution de 20 % des crédits de la PAC et de la politique de cohésion pour les actuels pays membres.

Alors que la perspective d'adhésion à l'Union européenne des pays des Balkans occidentaux a été reconnue depuis plus de vingt ans, vous nous présenterez également l'état d'avancement des négociations d'adhésion de ces pays à l'Union européenne.

Quelle appréciation portez-vous sur les progrès réalisés par chacun de ces pays sur la voie de l'adhésion ? Qu'en est-il des tensions régionales, de l'influence de puissances étrangères, comme la Chine, la Russie ou la Turquie, et comment éviter le sentiment de lassitude des populations, en particulier de la jeunesse, qui attendent depuis vingt ans l'entrée de leur pays dans l'Union européenne ?

Je pense au cas de la Bosnie-Herzégovine ou encore au Kosovo, mais aussi au Monténégro, à la Serbie, à l'Albanie ou à la Macédoine du Nord.

Plus généralement, la nouvelle méthodologie de l'élargissement, adoptée à l'initiative de la France, a-t-elle permis, d'après vous, de renforcer le processus, avec un examen plus rigoureux des critères de Copenhague ? Pouvons-nous réellement parler d'un processus plus politique et *quid* du principe de réversibilité ?

Enfin, n'oublions pas d'évoquer le cas de la Turquie, dont les négociations d'adhésion sont bloquées depuis plusieurs années et qui semble s'éloigner de plus en plus des valeurs européennes et prendre un autre chemin que celui menant à l'adhésion.

Je vous laisse la parole, Monsieur le Commissaire européen, avant que nous poursuivions notre dialogue en vous posant quelques questions.

M. Olivér Várhelyi, Commissaire européen chargé de l'élargissement et de la politique de voisinage. - Merci Monsieur le Président. Chers Sénateurs, je suis toujours ravi de vous rendre visite ici à Paris, parce que je suis convaincu que la démocratie européenne commence et perdure avec les parlements nationaux. Par conséquent, pour moi, la visite des parlements est toujours très importante. Elle me permet aussi d'apprécier la manière dont notre politique est reçue et comment elle est vue par les parlements nationaux, parce que vous êtes les plus proches des citoyens européens. Pour moi, m'entretenir avec les parlements est une grande occasion. Comme vous l'avez précisé, Monsieur le Président, nous avons adopté hier notre paquet d'élargissement. Il s'agit donc d'une affaire courante qui peut d'ores et déjà faire l'objet d'une discussion avec vous aujourd'hui. Vous avez déjà dressé une liste importante de questions auxquelles nous pourrions tenter de répondre. Cette année, nous présentons un vaste train de mesures sur l'élargissement, avec des rapports couvrant pour la première fois dix pays, incluant maintenant l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie et le plan de croissance pour les Balkans occidentaux.

La Commission a donc recommandé au Conseil d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie. Nous avons recommandé également d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine une fois que le degré nécessaire de conformité avec les critères d'adhésion sera atteint. En outre, nous

recommandons d'accorder le statut de pays candidat à la Géorgie, étant entendu que cet État a pris certaines mesures. En ce qui concerne l'Ukraine et la Moldavie, nous recommandons au Conseil d'ouvrir les négociations une fois que l'Ukraine et la Moldavie auront progressé sur les lois relatives à la lutte contre la corruption et la vérification des avoirs et adopté de nouvelles mesures contre l'oligarchisation. Ces deux pays devront particulièrement continuer à lutter contre la corruption, en obtenant des résultats supplémentaires en matière d'enquêtes et de condamnations.

En ce qui concerne les minorités nationales, l'Ukraine doit répondre aux recommandations des instances de la commission de Venise de juin et octobre derniers, liées à la loi sur les minorités nationales. L'Ukraine doit également donner suite à la recommandation de la commission de Venise relative aux lois sur les langues d'État, les médias et l'éducation. Dans le cas de l'Ukraine et de la Moldavie, la Commission suivra de manière continue les progrès et la conformité dans tous les domaines liés à l'ouverture des négociations et fera un rapport au Conseil d'ici mars 2024. La Commission est prête à entamer les travaux préparatoires, en particulier le criblage de l'acquis, c'est-à-dire le *screening*, et la préparation du cadre de négociation.

En Géorgie, nous avons assisté à une nouvelle dynamique positive de dialogue avec l'Union européenne au cours des derniers mois, en particulier en ce qui concerne les douze priorités que nous avons identifiées. Par conséquent, la Commission recommande au Conseil d'accorder à la Géorgie le statut de pays candidat, étant entendu que de nouvelles mesures seront à prendre à propos de la lutte contre la désinformation, l'alignement sur la PESC, l'amélioration de la mise en œuvre du contrôle parlementaire et la résolution du problème de polarisation politique et, encore une fois, la question de la désoligarchisation et de la lutte contre la corruption.

S'agissant de la Bosnie-Herzégovine, l'année dernière, le statut de candidat a apporté une dynamique indispensable. Un nouveau gouvernement a rapidement été mis en place après les élections et a commencé à mettre en œuvre les réformes du pays à tous les niveaux. L'engagement public des partis politiques en faveur de l'objectif stratégique de l'intégration européenne a donné des résultats positifs. Le Conseil des ministres a approuvé un ensemble de projets de loi, notamment sur l'intégrité du système judiciaire, la prévention de la torture, la désignation de médiateurs comme mécanisme national de prévention, les étrangers et la liberté d'accès à l'information. Ces textes ont tous déjà été adoptés par le Parlement. Le point de contact pour Europol a commencé à fonctionner, ce qui était un progrès très attendu. Des progrès modestes ont, par ailleurs, été accomplis à propos de l'alignement de la Bosnie-Herzégovine sur la PESC. Je pourrais continuer avec une longue liste d'évolutions positives au cours de l'année écoulée. D'importantes stratégies ont été adoptées en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, de même que des plans d'action en matière d'immigration, de terrorisme ou de mise en œuvre de stratégies nationales de traitement des crimes de guerre. Le budget de l'État pour cette année-ci a été adopté en mars. La base juridique pour la conduite de négociation sur les interconnexions gazières du Sud et de l'Est a été adoptée. L'accord de coopération avec Eurojust a également été adopté. De plus, deux autres accords de mobilité régionale inscrits dans la procédure de Berlin ont été ratifiés. La Commission encourage les dirigeants politiques et toutes les autorités à prolonger ce bilan positif et à redoubler d'efforts pour répondre à toutes les priorités essentielles qui subsistent. La Commission recommande donc l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine dès que les données attestant de la conformité avec les

critères d'adhésion seront recueillis. Nous rendrons donc compte au Conseil des progrès accomplis d'ici mars prochain.

Avant de me tourner vers l'Albanie, permettez-moi de dire quelques mots sur la procédure de criblage en cours avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Le processus progresse et les autorités de ces pays ont fait preuve d'un niveau élevé d'engagement. Notre objectif est d'ouvrir le premier pôle sur les fondamentaux d'ici la fin de l'année avec l'Albanie. En Albanie, la mise en œuvre de la réforme globale de la justice se poursuit et les procédures de vérification progressent à un rythme satisfaisant. La structure spéciale contre la corruption et la criminalité organisée, dénommée « SPAC », a obtenu de nouveaux résultats concrets. L'alignement complet sur la politique étrangère et de sécurité commune a été un signal fort du choix stratégique du pays d'adhérer à l'Union européenne. Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans des domaines clés de l'État de droit au sujet de la liberté d'expression, des questions relatives aux minorités et du droit de propriété.

En Macédoine du Nord, les autorités ont continué à démontrer et déclarer politiquement leur engagement à progresser sur les voies de l'adhésion à l'Union européenne. Maintenant que le processus de négociation d'adhésion a commencé, le rythme des réformes liées à l'Union européenne doit s'accélérer. Certaines modifications apportées au code pénal, qui concernent un grand nombre d'affaires de corruption à haut niveau, ont suscité des inquiétudes. Il est essentiel de renforcer la confiance dans le système judiciaire et de lutter contre la corruption, grâce à des résultats solides en matière d'enquête, de poursuites et de condamnations définitives dans les affaires de corruption de haut niveau. Le Parlement et le Gouvernement se sont engagés à démarrer et à réaliser en priorité les modifications constitutionnelles pertinentes. J'espère que tous les partis soutiendront cette proposition pour aller de l'avant. Il s'agit d'une décision souveraine de la Macédoine du Nord et d'un engagement qui renforcera encore les droits fondamentaux.

Concernant le Monténégro, si les progrès en matière de réforme d'adhésion à l'Union européenne sont en grande partie au point mort, le gouvernement nouvellement nommé doit désormais se concentrer sur les réformes liées à l'Union européenne et veiller à ce que les institutions démocratiques et le pouvoir judiciaire du pays deviennent pleinement opérationnels. Le respect des critères provisoires fixés dans les chapitres 23 et 24 relatifs à l'État de droit sera essentiel pour réaliser de nouveaux progrès dans l'ensemble des négociations. Aucun autre chapitre ne sera provisoirement clôturé avant que cette étape ne soit franchie.

Le Kosovo a, quant à lui, progressé dans ses travaux législatifs et adopté une réforme électorale importante. Ce pays s'est aligné sur la position de l'Union européenne sur la condamnation de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et a adopté des mesures restrictives à l'encontre de la Russie. La situation dans le nord du Kosovo a été affectée par plusieurs crises, la dernière en date étant l'attaque contre la police kosovare le 24 septembre. Nous notons que bien qu'un accord ait été conclu en février et mars cette année, dans le cadre du dialogue sur un accord de normalisation et son annexe, ni le Kosovo ni la Serbie n'ont commencé à mettre en œuvre leurs obligations respectives, qui sont contraignantes pour les parties et participent de leurs trajectoires européennes. En raison de l'absence, depuis juin, de mesures décisives pour apaiser la situation, l'Union européenne met en œuvre des mesures à l'égard du Kosovo, ce qui a une incidence sur son soutien financier. Ces

mesures sont temporaires et dépendent des décisions prises pour apaiser les tensions dans le nord du Kosovo. Enfin, nous attendons le 1^{er} janvier 2024 avec intérêt, date à laquelle la libéralisation du régime des visas pour le Kosovo entrera en vigueur.

La Serbie a commencé à mettre en œuvre les amendements constitutionnels de 2022 visant à renforcer l'indépendance des pouvoirs judiciaires. Elle a également adopté en octobre 2023 d'importantes lois sur les médias avant la dissolution du Parlement. Notre évaluation figurant dans les deux derniers rapports selon laquelle la Serbie remplit les critères d'ouverture pour le pôle 3 « compétitivité et croissance inclusive » reste valable. La Commission soutient l'ambition de la Serbie d'ouvrir de nouveaux pôles d'adhésion sur le fondement de la poursuite des progrès en matière de réforme. Nous reconnaissons également la bonne coopération en matière de prévention de contournement des sanctions, mais la question essentielle de l'alignement sur la PESC, y compris sur les sanctions à l'encontre de la Russie, demeure préoccupante.

Passons maintenant au plan de croissance pour les Balkans occidentaux. Ce nouveau plan consiste en une nouvelle approche audacieuse visant à accélérer une véritable intégration, c'est-à-dire une intégration sur le terrain de nos économies, de nos sociétés et à combler le fossé qui nous sépare. Ce plan apportera des avantages tangibles pour chacun d'entre nous au moment de l'adhésion. Les États membres ont demandé cette intégration accélérée et progressive. Nous avons pour notre part présenté un projet en ce sens en application de la nouvelle méthodologie de 2020. L'objectif de ce plan est de stimuler l'économie des Balkans occidentaux au cours des prochaines années afin de combler le fossé socio-économique existant entre l'Union et ses partenaires d'ici la fin de cette décennie.

Il repose sur quatre piliers.

Premièrement, nous voulons intégrer progressivement les Balkans occidentaux dans le marché unique de l'Union européenne, avant même leur adhésion pleine et entière à l'Union européenne.

Deuxièmement, nous nous efforcerons également de stimuler de l'intérieur l'économie dans la région des Balkans occidentaux, par l'intermédiaire du marché régional commun fondé sur les normes et les règles de l'Union européenne.

Troisièmement, le plan de croissance aidera nos partenaires des Balkans occidentaux à accélérer les réformes fondamentales, y compris celles relatives à l'État de droit et à la démocratie. Ces réformes sont nécessaires au déploiement rapide du plan de croissance lui-même, afin d'attirer les investissements privés, de favoriser une croissance économique durable et de réduire la pollution.

Enfin, nous voulons augmenter l'assistance financière afin d'aider nos partenaires à accélérer les réformes au moyen d'un mécanisme pour la réforme et la croissance des Balkans occidentaux. Nous disposons, dans ce but, d'une enveloppe de 6 milliards d'euros qui comprend 2 milliards d'euros de soutien non remboursable – il s'agit donc de subventions - et de 4 milliards d'euros sous forme de prêts favorables. L'ajout de mécanismes pour l'aide à la croissance relevant de l'instrument d'aide de préadhésion dit « IAP III » offrira aux Balkans occidentaux un niveau d'aide par habitant à peu près identique à celui de la politique de cohésion dans l'Union européenne. L'objectif à plus long terme est d'inciter la région à exploiter pleinement

son potentiel de développement économique et social par rapport aux États membres de l'Union européenne d'ici 2030. Les fonds seront débloqués dès la mise en œuvre des programmes de réforme que nos partenaires des Balkans occidentaux devraient élaborer. Ces programmes devront faire l'objet d'un accord avec nous et être mis en œuvre au cours de la période de 2024 à 2027. Ils devront porter sur les réformes socio-économiques fondamentales.

En résumé, le plan de croissance créera les conditions propices à l'adhésion de ces partenaires régionaux à l'Union. Permettez-moi de solliciter votre soutien, en particulier pour faire en sorte que la proposition de règlement établissant cette facilité de croissance soit adoptée avec une efficacité accélérée.

J'aimerais terminer ce long discours en évoquant la Turquie qui est un pays candidat, comme M. le Président l'a indiqué. J'ajoute que la Turquie est un partenaire essentiel pour l'Union européenne. Conformément aux décisions du Conseil européen, les négociations d'adhésion avec ce pays sont au point mort depuis 2018. La Turquie continue, aujourd'hui, de s'éloigner de l'Union européenne. Notre rapport conclut que le pays n'a pas inversé cette tendance négative, consistant à s'éloigner davantage de l'Union européenne et que nos préoccupations persistent à propos de reculs dans le domaine de la démocratie, de l'État de droit, des droits fondamentaux et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le dialogue sur l'État de droit et les droits fondamentaux continue de faire partie intégrante de la relation entre l'Union européenne et la Turquie. Le refus de mettre en œuvre certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme reste également un sujet de préoccupation. Les relations bilatérales entre la Grèce et la Turquie se sont, par ailleurs, améliorées après le tremblement de terre de février en Turquie. Toutefois, la Turquie s'est engagée dans des activités de forage non autorisées en mer Méditerranée orientale. Il est de la plus haute importance que la Turquie soutienne activement les négociations en vue d'un règlement équitable, global et viable de la question chypriote dans le cadre des Nations unies, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU et conformément, bien sûr, aux conditions d'adhésion. La coopération avec la Turquie dans les domaines d'intérêt commun s'est poursuivie dans des domaines essentiels tels que la lutte contre le terrorisme, l'économie, l'énergie, la sécurité alimentaire, les migrations et le transport. Un environnement stable et sûr en Méditerranée orientale est dans notre intérêt. Un développement des relations avec la Turquie fondé sur la coopération est mutuellement avantageux et relève de l'intérêt stratégique de l'Union européenne. Comme vous le savez, la Commission et le Haut Représentant soumettront un rapport au Conseil européen de ce mois-ci, dans lequel nous exposerons d'autres options pour développer cette relation. Je conclus ainsi mon discours et suis prêt à répondre à toutes les questions.

M. Jean-François Rapin, président. - Merci Monsieur le Commissaire. Vous avez répondu partiellement aux nombreuses questions que je vous ai posées, mais vous avez ouvert aussi, je le constate, d'autres sujets intéressants de discussion. Vous avez été beaucoup plus loquace que moi sur la Turquie et je vous en remercie, considérant que la situation avance, ou régresse selon les points, notamment celui de l'immigration. Je laisse la parole aux rapporteurs de notre commission spécialistes de l'élargissement, Didier Marie et Claude Kern.

M. Didier Marie. - Nous avons bien compris que la Commission avait pris acte de la situation géopolitique et de la nécessité d'accélérer le processus

d'élargissement aux Balkans occidentaux et à l'Ukraine, à la Moldavie et maintenant à la Géorgie, ce qui est un élément nouveau sur lequel je vais revenir dans un instant. Bon nombre des États candidats, vous l'avez rappelé, ont encore de très importants progrès à consentir en matière de réforme pour respecter l'État de droit qui, à mes yeux, doit être un préalable à toute nouvelle intégration. Ma première question est la suivante : la Commission adoptera-t-elle et conservera-t-elle une ligne stricte en matière de respect de l'État de droit ? Sinon, est-elle prête à réaliser certains aménagements au regard des impératifs géopolitiques ?

Je souhaite, par ailleurs, vous poser une question subsidiaire au sujet des migrations, sur l'accord qui vient d'être conclu entre l'Italie et l'Albanie. Ce texte est-il bien conforme à l'État de droit tel que nous le concevons aujourd'hui entre nous ?

De plus, pouvez-vous nous dire quelles évolutions seraient à vos yeux nécessaires pour s'assurer, chemin faisant et à terme, du respect de l'État de droit, alors que nous connaissons aujourd'hui les limites de l'application de l'article 7 du traité sur l'Union européenne ? Je fais référence aux difficultés que nous avons rencontrées avec la Pologne ou la Hongrie à ce sujet et qui pourraient poser problème par la suite en cas d'élargissement. Restent, en outre, en suspens les questions sur le fonctionnement d'une Union européenne élargie. À cet égard, pourriez-vous nous donner votre sentiment sur le rapport des 12 experts franco-allemands qui ont été mandatés par nos ministres respectifs notamment pour envisager la possibilité de votes à l'unanimité en cas d'élargissement et d'une conditionnalité des aides au fur et à mesure de l'ouverture des nouveaux chapitres ? La question est de savoir si nous pouvons faire ou non l'économie d'une révision systémique de nos politiques et d'une révision des traités.

Sur la question spécifique de la Géorgie, nous avons été à la fois surpris et en même temps satisfaits de la proposition de la Commission de lui reconnaître officiellement le statut de pays candidat. Toutefois, la situation politique en Géorgie est particulière, ce pays ayant connu il y a encore très peu de temps une tentative de destitution de sa présidente pro-occidentale et pro-européenne. De plus, après la décision du Conseil, le Premier ministre de Géorgie a semblé l'accueillir positivement, malgré une pratique discordante, tant en termes de respect de l'État de droit que de ligne diplomatique très favorable à l'égard de la Russie. Je souhaiterais donc que vous puissiez nous détailler les éléments qui ont fait changer la position de la Commission à l'égard de la Géorgie en si peu de temps.

De même, s'agissant de la Bosnie-Herzégovine, la formulation un peu ambiguë qui a été reprise par la Commission laisse entendre que cet État n'est pas prêt à rentrer dans le processus d'élargissement. Pouvez-vous à ce sujet également nous dire à quel moment et sous quelles conditions vous pensez que les négociations pourraient reprendre ? Enfin, le président du Conseil européen, Charles Michel, a annoncé que l'élargissement devait aboutir à l'horizon 2030. Que pensez-vous de cette date ? Je vous remercie.

M. Claude Kern. - Merci Monsieur le Président, merci Monsieur le Commissaire pour vos propos liminaires qui ont déjà apporté une réponse à de nombreuses questions. Je voudrais compléter un peu les propos de Didier Marie. L'ouverture du processus d'élargissement de l'Union à l'Ukraine et à la Moldavie est une bonne chose. Je suis, personnellement, particulièrement satisfait que la Commission propose également le statut de candidat à la Géorgie puisque je suis, en tant que membre

de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), rapporteur pour le *monitoring* sur la Géorgie. J'ai donc pu suivre les évolutions des réformes et les progrès qui ont été accomplis dans ce pays. De nombreux efforts doivent être encore consentis, notamment en matière d'État de droit, mais ce pays a déjà parcouru un chemin considérable. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise ont émis plusieurs recommandations à l'égard de la Géorgie soulignant la nécessité de réformer globalement son système judiciaire et de ne pas se contenter de mesures portant sur des points mineurs. Comment a été interprétée cette recommandation par la Commission européenne ?

S'agissant de la Bosnie-Herzégovine, je voudrais vous demander si le nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux est destiné à compenser l'absence de progrès réellement tangible en Bosnie-Herzégovine notamment. Cette absence a d'ailleurs été attestée par le paquet élargissement publié hier.

Pour terminer, je voudrais insister sur une question qu'a abordée notre président, à savoir les conflits gelés en Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud, le premier concernant la Moldavie et les deux autres, la Géorgie. Comment l'Union européenne peut-elle contribuer à la résolution de ces conflits ? En tant que président, à l'APCE, de la sous-commission sur les conflits concernant les pays membres du Conseil de l'Europe, je sais que nous ne disposons aujourd'hui d'aucun moyen pour les faire dialoguer entre eux à ce niveau. Je souhaiterais donc savoir si l'Union européenne disposerait de plus de moyens au titre de la PESC et surtout comment elle compte les utiliser.

M. Olivér Várhelyi, Commissaire européen chargé de l'élargissement et de la politique de voisinage. - Concernant votre question sur le choix d'une ligne stricte ou d'une ligne géopolitique sur l'appréciation de l'État de droit, je vais commencer par rappeler que notre Commission s'est d'emblée qualifiée de Commission « géopolitique » et qu'elle a remis à l'ordre du jour la question de l'adhésion, alors que ce sujet avait été mis en suspens par la précédente Commission. Au début de notre mandat, nous avons mené une analyse qui nous a conduits à constater l'affaiblissement de la crédibilité de la politique d'élargissement depuis quelques années. Cette crédibilité a d'ailleurs été affaiblie non seulement dans les Balkans mais aussi dans les États membres, notamment en raison des questions d'État de droit. Dans la méthodologie que nous avons mise au point, l'État de droit demeure un point essentiel et les pays candidats à l'adhésion doivent toujours remplir des conditions sur ce sujet. Sur le plan géopolitique, la question se pose de savoir comment nous pouvons accélérer l'adhésion en stimulant les réformes. Nous avons donc élaboré le plan de croissance pour les Balkans occidentaux, qui peut aussi contribuer à faire accélérer les réformes liées à l'État de droit.

S'agissant de la coopération renforcée de sécurité entre l'Italie et l'Albanie, une députée italienne m'a posé la même question hier au Parlement européen. À mon avis, tous les accords entre les pays candidats et les États membres contribuent à un renforcement de notre sécurité mutuelle. Nous analysons actuellement l'accord entre l'Italie et l'Albanie sous cet angle. Pour nous, il est important que de tels accords contribuent à renforcer la sécurité européenne. Si tel est le cas, nous pouvons tout à fait le soutenir. Toutefois, avant de lui apporter notre soutien, nous devons examiner ce texte.

J'ai eu, ensuite, quelques difficultés à comprendre votre troisième question. Il s'agirait de savoir si l'article 7 serait applicable ou pourrait être appliqué aux pays candidats. Pour notre part, l'adhésion est conditionnée directement au respect des critères relatifs à l'État de droit. À mon avis, la conditionnalité directe que nous avons établie est comparable à l'article 7. En cas de recul, nous pouvons tout à fait agir de façon importante sur cette base. Nous l'avons d'ailleurs fait en République serbe de Bosnie en décidant de suspendre les fonds. Nous disposons donc de moyens et nous les utilisons en cas de nécessité et proportionnellement à l'objectif visé.

Concernant le rapport des 12 experts, son sujet ne relève pas de mon portefeuille et, il est plutôt pris en charge par les États membres.

Une réforme institutionnelle aura-t-elle lieu ? J'aimerais partager avec vous mes vues personnelles. Je pense, tout d'abord, qu'il convient de séparer le discours sur l'adhésion du discours sur les réformes institutionnelles. En lisant le rapport du service juridique du Conseil, il apparaît que l'élargissement est possible sans grande révolution institutionnelle et sans changement de traité. Nous avons donc les moyens d'accueillir de nouveaux États membres. Pour nous, les deux débats peuvent être simultanés et non pas conditionnés l'un à l'autre. À mon avis, il faut toujours observer ce parallélisme plutôt que de lier les deux débats.

En ce qui concerne le vote à la majorité qualifiée, je travaille sur les sujets de l'Union européenne depuis 26 ou 27 ans. J'ai commencé comme juriste hongrois à préparer la Hongrie et le système juridique de la Hongrie à l'adhésion. J'ai, ensuite, travaillé plus de 20 ans à Bruxelles, au Conseil, au sein des Commissions, etc. La première fois que j'ai assisté au Conseil réunissant les États membres, j'ai vécu une grande journée, un grand événement et un grand apprentissage. A cette occasion, j'ai côtoyé un diplomate français qui m'a appris beaucoup. Il m'a notamment expliqué que lorsqu'un vote est organisé à la majorité qualifiée, il convient de faire en sorte que chacun rentre fier chez soi, même si le vote ne lui a pas été favorable. Par conséquent, je pense que si le vote à la majorité qualifiée est utilisé comme moyen de rétorsion, il s'agira d'un grand échec de l'Union européenne. En revanche, si ce vote est utilisé pour créer du consensus, même si tout le monde n'est pas d'accord, il pourra être mis en œuvre avec succès.

Concernant la Géorgie, nous avons très mal perçu la destitution de la Présidente. Nous avons fait le point plusieurs fois avec nos partenaires géorgiens et je sais maintenant que cette page politique est tournée. Pourquoi avons-nous proposé d'octroyer le statut de pays candidat à la Géorgie ? Nous l'avons fait parce que nous avons constaté que la Géorgie respectait déjà une grande partie des 12 priorités définies par le Conseil européen en 2022. Par ailleurs, quand nous avons analysé, en février, le rapport sur les acquis de la Géorgie, nous avons noté que les fondamentaux d'un marché compétitif étaient bons. Nous avons aussi constaté que, depuis des années voire des dizaines d'années, le peuple géorgien apportait un grand soutien à la cause européenne. La Géorgie s'est positionnée de manière très claire à ce sujet tout de suite après avoir acquis son indépendance vis-à-vis de la Russie. En outre, ce positionnement est partagé par tous les responsables politiques, qu'ils soient au gouvernement ou dans l'opposition. Ce positionnement a toujours été stable, clair et fort. Pour toutes ces raisons, nous proposons donc à la Géorgie le statut de candidat. Toutefois, d'autres conditions doivent être remplies et la Géorgie doit changer quelques lignes disruptives que nous avons identifiées. Ainsi l'interférence de la désinformation doit-elle être diminuée.

Pour la Bosnie-Herzégovine, nous sommes convaincus que la construction politique à l'œuvre dans ce pays pourrait apporter des résultats importants. Nous avons noté que la Bosnie-Herzégovine dispose de capacités et qu'elle a déjà mis en place des réformes au fil des années. Ces réformes difficiles rencontrent un consensus politique inédit dans le pays. À notre avis, le pays devrait pouvoir atteindre un niveau de préparation permettant de proposer son adhésion. Pour nous, il était très important de présenter cette proposition et de tout préparer pour que le dossier soit prêt d'ici mars 2024. Si la Bosnie-Herzégovine est prête, nous le serons également. Avec le plan de croissance, nous mettons en œuvre toutes les possibilités pour y arriver, peut-être en 2027 ou 2030. Les conditions restent les mêmes.

Les recommandations de la Commission de Venise sur le système judiciaire sont prises en compte dans notre travail pour la Géorgie. Le document mentionne : « *complete the implementation of holistic and effective Judiciary form, including comprehensive reform of high Council of Justice, Prosecutor's office and so on, fully implementing Venice Commission recommendations and following a transparent and inclusive process.* » Nous travaillons étroitement avec la Commission de Venise car cette organisation est reconnue par nos partenaires. Pour nous, toutes les conditions formulées par la Commission de Venise doivent être remplies pour l'obtention du « passeport » européen.

Quant aux conflits gelés, ils répondent, effectivement, à une stratégie russe, qui utilise d'ailleurs de nombreux autres leviers. L'Union européenne peut et doit soutenir l'intégrité territoriale complète de ses partenaires. L'Union européenne pourrait défendre cette position sur le plan diplomatique externe.

M. Olivier Cadic. - Je suis, pour ma part, un fervent partisan de l'adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'Union européenne. Il s'agit d'ailleurs pour moi plus d'une intégration que d'un élargissement puisque ces pays sont effectivement sur le continent. Dans un quart d'heure, je vais recevoir Mme Zeljka Cvijanović, représentante bosno-serbe de la présidence collégiale de Bosnie-Herzégovine. Cette rencontre m'offrira l'opportunité de lui exprimer ma difficulté face aux mesures déstabilisatrices prises par Monsieur Dodik dans l'entité bosnienne de *Republika Srpska*, ainsi que face à son discours sécessionniste nationaliste et prorusse, qui est inacceptable pour ceux qui sont attachés à l'Union européenne. Cette position menace gravement la stabilité de la Bosnie-Herzégovine et donc son unité. Quelle question poseriez-vous à Mme Cvijanović pour stimuler son action en faveur de l'adhésion afin de convaincre le Conseil d'ici mars 2024 ?

Mme Karine Daniel. - Tout d'abord, j'aimerais me réjouir du signal positif qui est donné à la Géorgie. Ma question sera, toutefois, plus centrée sur l'Ukraine. Je souhaite souligner les propos du président Zelensky quant à sa volonté de pouvoir contribuer au modèle européen. Aujourd'hui, la situation en Ukraine n'est malheureusement pas réglée. Elle a tendance à se prolonger de manière trop douloureuse pour toutes celles et tous ceux qui en Ukraine veulent rejoindre le projet européen. Quels sont les prochaines étapes et les prochains éléments de dialogue avec l'Ukraine dans ce contexte de conflit armé ? Toujours à propos de l'Ukraine, vous avez évoqué l'équilibre que nous devons sans cesse tenir entre les questions d'ouverture et de stabilisation des marchés, et le processus d'intégration plus large impliquant les questions d'État de droit et de réformes structurelles. *Quid* des marchés agricoles, et

notamment des exportations en provenance d'Ukraine ? Ce sujet a beaucoup été évoqué au début du conflit. Qu'en est-il actuellement ?

M. Olivér Várhelyi, Commissaire européen chargé de l'élargissement et de la politique de voisinage. - Comme vous, nous suivons l'évolution en République serbe de Bosnie et jugeons la tendance que vous avez observée complètement contraire à l'intérêt du pays et à la volonté du peuple. Nous pensons que ces discours séparatistes et déstabilisants doivent cesser. Toutefois, une autre question se cache derrière cette situation et concerne le pays lui-même. Il ne faut, en effet, pas sacrifier le progrès d'un pays à cause d'un homme. Cet homme n'est pas la Bosnie-Herzégovine. Il ne faut jamais l'oublier. Ma question à Mme Cvijanović serait : « Que faites-vous pour que la Bosnie-Herzégovine puisse obtenir en mars une décision positive du Conseil pour ouvrir les négociations d'adhésion ? » De notre côté, nous formulons une recommandation au Conseil. J'espère que les États membres la suivront. S'ils le font, nous préparerons un cadre de négociation et la décision pour l'adopter. Ces aspects sont purement techniques. Le plus important est que les quatre priorités soient remplies. J'ajoute qu'après la décision du Conseil européen, le processus s'arrêtera si les conditions prévues ne sont pas remplies.

Concernant les marchés agricoles, il convient de trouver une solution pour débloquer la situation dans la Mer Noire afin que les exportations puissent reprendre. Il faut aussi travailler avec les États membres sur les liaisons ferroviaires afin d'assurer le transit avec les marchés traditionnels de l'Ukraine. Les pays du Sud connaissent, quant à eux, une rupture énorme de fourniture de blé. Dans notre marché, nous constatons une congestion. Nous devons organiser les livraisons de blé qui sont nécessaires, notamment pour les pays du Sud.

M. Jean-François Rapin, président. - Le plan de croissance pour les Balkans occidentaux reposerait sur une enveloppe de 6 milliards d'euros : font-ils partie du complément de 80 milliards d'euros qui est sollicité dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel en cours ?

Vous êtes, par vos fonctions, en charge des politiques de voisinage. Nous avons noté une forme de flottement sur le fonds d'aide à la Palestine après le choc de l'acte terroriste perpétré par le Hamas le 7 octobre. Où en est la réflexion à ce sujet ? Vous aviez pris une position immédiate sous le coup de la colère et de l'effroi. Certains chefs d'État ont ensuite apporté une rectification.

M. Olivér Várhelyi, Commissaire européen chargé de l'élargissement et de la politique de voisinage. - La révision du cadre financier pluriannuel à mi-parcours prévoit 2 milliards d'euros de subventions pour les Balkans. Nous devons maintenant trouver une solution pour obtenir les 4 milliards d'euros de crédits. Nous avons besoin d'une base financière totale de 36 milliards d'euros pour garantir cette somme.

Concernant les fonds d'aide aux palestiniens, la réaction a été immédiate pour deux raisons. D'abord, comme nous sommes Européens, la Shoah fait partie de notre histoire. Quand une organisation terroriste a pour but de tuer des Juifs en masse et d'éradiquer Israël, nous ne pouvons pas rester indifférents. Les événements qui se sont produits le 7 octobre ont aussi soulevé des questions. Nous nous demandons notamment comment le Hamas a pu devenir aussi fort. Dans nos dispositifs, de nombreuses conditionnalités ont été émises en 2020 afin de nous assurer que nos fonds ne sont pas

utilisés, même indirectement, par des personnes associées au Hamas ou à d'autres organisations terroristes. Après les événements du 7 octobre, nous devons nous assurer qu'aucune personne qui y a participé n'a bénéficié de nos fonds. Une revue est en cours à ce sujet et sera bientôt finalisée. Nous présenterons nos conclusions et nous aurons des suggestions à formuler sur la manière dont nous pouvons continuer à soutenir les Palestiniens. Nous maintiendrons notre soutien aux Palestiniens, mais pas sous la même forme qu'auparavant. Les événements qui se sont produits ne sont pas juste un nouveau chapitre des hostilités au Moyen-Orient. Ils sont beaucoup plus que cela. Après avoir connu la Shoah, nous ne pouvons pas rester indifférents.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Monsieur le Commissaire, de nous avoir apporté des réponses franches et précises.

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

Jeudi 16 novembre 2023

Présidence de M. Alain Cadec, vice-président

Marché intérieur, économie, finances, fiscalité

*Audition de M. François Roger Cazala,
membre de la Cour des comptes européenne
(chambre IV - Réglementation des marchés et économie concurrentielle)*

M. Alain Cadec, président. – Mes chers Collègues, je vous prie d’abord d’excuser le président de notre commission, Jean-François Rapin, qui est retenu dans son département du Pas-de-Calais où il reçoit la Première ministre, Mme Borne, qui vient y constater la situation catastrophique provoquée par les inondations de ces derniers jours.

Nous entendons aujourd’hui la Cour des comptes européenne. La Cour a été créée en 1977 à l’initiative du Parlement européen et elle est devenue une institution de l’Union européenne en 1993. Depuis lors, elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l’exercice de leur fonction de contrôle de l’exécution du budget. La Cour est en effet chargée de l’audit des finances de l’Union européenne. À ce titre, elle contribue à améliorer la gestion financière de cette dernière et joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l’Union.

Le président de notre commission avait eu l’occasion de se rendre à Luxembourg, au siège de la Cour, avec son homologue de l’Assemblée nationale, il y a dix-huit mois. Ils avaient alors eu le plaisir de vous y rencontrer, Monsieur Cazala, vous qui êtes le membre français de cet organisme – parfois méconnu – qui en compte 27, soit un par État membre, mais qui emploie près de 1 000 personnes. Soyez remercié pour votre présence ici au Sénat ce matin.

La Cour des comptes est organisée en cinq chambres, par domaines de compétences. Trois d’entre elles sont représentées à notre réunion ce matin, grâce à la participation à distance de plusieurs collaborateurs de la Cour que je remercie aussi d’être connectés avec nous par visioconférence :

– Mme Servane de Becdelievre, auditrice à la chambre I, compétente sur l’utilisation durable des ressources naturelles ;

– M. Giuseppe Diana, auditeur principal à la chambre IV, dont vous êtes d’ailleurs membre, Monsieur Cazala, et qui est compétente sur la réglementation des marchés et l’économie concurrentielle ;

– Mme Birgit Schaefer, manager principale au service juridique de la Cour ;

– M. Kristian Sniter, chef de cabinet du membre grec de la Cour, M. Nikolaos Milionis, qui siège à la chambre I ;

– enfin, M. Frédéric Soblet, auditeur confirmé à la chambre III compétente pour l’action extérieure, la sécurité et la justice.

Nous vous sommes reconnaissants de vous être mobilisés en si grand nombre. Il est vrai que nous sommes intéressés par plusieurs des nombreux et excellents documents qu’a publiés la Cour. Nous souhaiterions notamment évoquer aujourd’hui le rapport annuel récemment publié par la Cour, mais aussi ses publications relatives à la gouvernance économique, aux éoliennes, à l’éthique et à la cybersécurité, que nous aborderons dans cet ordre et sur lesquelles nos rapporteurs compétents vous interrogeront.

Je suggère que nous commençons par évoquer le rapport annuel de la Cour relatif à l’exécution du budget de l’Union européenne : il nous a alertés car la Cour y rend une opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires. Elle justifie cette opinion défavorable au regard de la forte augmentation des erreurs dans les dépenses financées par le budget de l’UE en 2022 : elle estime le taux d’erreur à 4,2 %, ce qui est déjà significatif, et même à 6 % pour les dépenses fondées sur des remboursements. Ces éléments sont particulièrement préoccupants à l’heure où la Commission propose de revoir à mi-parcours le cadre financier pluriannuel pour le majorer de 80 milliards d’euros.

Nous avons aussi relevé que la moitié des opérations examinées par la Cour au titre de l’instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – appelé IVCDCI/Europe dans le monde – comportaient des erreurs. Ceci nous soucie particulièrement, sachant que la Palestine est le quatrième bénéficiaire de cet instrument avec 120 millions d’euros en 2022. Si nous devons continuer de soutenir les Palestiniens, nous devons aussi absolument renforcer le contrôle sur l’usage des fonds. Puisqu’elle n’a pas de pouvoir d’investigation, la Cour a-t-elle signalé ces cas de fraude et de corruption potentiels à l’Office européen de lutte antifraude et/ou au Parquet européen ?

Monsieur Cazala, je vous cède la parole pour un propos liminaire.

M. François-Roger Cazala, membre de la Cour des comptes européenne (chambre IV - Réglementation des marchés et économie concurrentielle). – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, j’ai l’honneur, pour la première fois depuis ma nomination à la Cour des comptes européenne – alors que je suis issu de la Cour des comptes française, où j’ai eu le plaisir de travailler avec Christine Lavarde que je salue – de vous présenter les constats et les principaux messages du rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l’exercice 2022. Je vous remercie beaucoup de l’occasion que vous m’accordez de rendre ainsi compte des travaux de la Cour, du moins de leur principale composante en « hommes-jours » puisqu’environ la moitié de nos ressources sont affectées à la confection de ce rapport annuel – cela constitue d’ailleurs une de nos préoccupations. Je m’associe aux remerciements que vous avez adressés aux collaborateurs de la Cour qui se sont mobilisés ce matin. Le mandat de la Cour est vaste et, comme vous l’avez mentionné, je travaille à la chambre IV qui s’occupe de la réglementation des marchés, des interventions économiques de l’Union européenne et également des institutions financières européennes. Sur un certain nombre de sujets évoqués dans la préparation de cette audition, les collaborateurs de la Cour en savent beaucoup plus que moi et seront prêts à répondre à vos questions, comme je le suis moi-même.

Avant d'aborder la question du rapport annuel, permettez-moi de saisir l'occasion pour vous apporter quelques informations sur la Cour elle-même. Vous avez dit l'essentiel et j'ajouterai que la Cour contrôle l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Union européenne ainsi que les personnes et les organisations qui gèrent des fonds de l'Union européenne : au premier titre, il s'agit effectivement de la Commission mais il faut également citer le Conseil, le Parlement, le Comité économique et social, les différents Comités - comme celui des régions - qui ont été mis en place, la Cour de justice et les institutions associées. S'y ajoutent les agences dont je suis en charge du contrôle et qui ont fleuri au cours des dernières années : certains se demandent si ce phénomène s'explique par la nécessité des problèmes ou éventuellement par la soif de siège ; je n'ai pas la réponse mais cette inflation mériterait d'être analysée.

Nous pratiquons des contrôles aléatoires dans les institutions européennes, principalement la Commission, les États membres et tout autre État recevant des aides de l'Union européenne, par exemple au titre de la coopération ou de l'aide au développement.

À la différence de son homologue française, mais à l'image de la plupart des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, la Cour des comptes européenne ne dispose pas de compétences juridictionnelles et ne peut pas engager la responsabilité personnelle ou pécuniaire des comptables qu'elle viendrait à mettre en cause. L'appellation générique « Cour » a néanmoins été conservée et figure dans les traités, à commencer par celui de Maastricht qui l'a élevée au rang d'institution alors qu'elle existait déjà depuis une vingtaine d'années avec un statut moins solennel.

Pour vous donner une idée de notre périmètre d'audit, je vous présente une diapositive avec un graphique assez inspiré de celui que Jean Arthuis - qui présida la commission des budgets du Parlement européen - avait conçu en parlant des « galaxies financières » de l'Union européenne. De façon aussi imagée mais plus nuancée à l'égard des institutions, ce graphique utilise les termes de « paysage financier » mais complexe. Les différentes entités ou personnes morales et les différents budgets - dont certains sont d'ailleurs des fonds extrabudgétaires - qui sont représentés sur ce schéma sont sujets à des modalités de contrôle un peu trop diverses et parfois contradictoires, nous l'avons évoqué dans un rapport récent dont j'étais le rapporteur. Le schéma qui vous est présenté illustre la complexité de notre tâche même si notre compétence est définie de manière très générale par les traités : globalement, nous auditons un vaste ensemble d'organismes selon des modalités variables.

La Cour consigne ses constats et ses recommandations dans des rapports annuels et des rapports spéciaux consacrés à des audits de performance - qui sont à peu près l'équivalent des rapports de la Cour des comptes française que vous avez l'habitude de lire. Après l'examen de ces rapports qui sont présentés au Conseil et au Parlement, ce dernier prend des résolutions. En particulier, le rapport annuel constitue la base de la décision qu'est amené à prendre le Parlement européen dans le cadre de la procédure de décharge de la Commission et des autres institutions européennes chargées de la gestion d'un budget.

À la différence de la Cour des comptes française, nous publions également des avis obligatoires ou facultatifs et nous pouvons nous saisir nous-mêmes, comme nous l'avons fait récemment. Ces avis portent sur des actes législatifs préparatoires ou sur des questions plus générales au moyen de travaux non pas d'audit à proprement

parler, mais plutôt de compilations et de synthèses de rapports ou de documents déjà existants : on les appelle des « *reviews* » que traduit imparfaitement le mot français de « revue ».

Pour éclairer les indications que je vais à présent vous fournir sur le budget européen de 2022, il est important de noter que depuis le traité de Maastricht, le mandat de la Cour a été étendu pour couvrir non seulement son activité traditionnelle de certification des comptes – je précise que la Cour française ne le fait que depuis la LOLF et que cette tâche s'apparente à celle d'un commissaire aux comptes qui certifie les comptes d'une entreprise – mais aussi la production d'une déclaration d'assurance sur la légalité et la régularité des opérations, recettes et paiements sous-jacents à l'exécution du budget. Je précise que quand un commissaire aux comptes certifie un compte, il ne se prononce pas sur la régularité ou la légalité des opérations d'appels d'offres, par exemple : il se contente de vérifier que le marché a bien été passé et que les montants figurent bien dans le rapport. En effet, l'important pour ces professionnels libéraux qui interviennent dans le cadre d'une mission légale d'audit, c'est *in fine* d'avoir une image financière correcte de l'activité de l'entité en cause. En revanche, on a demandé à la Cour de fournir en plus une opinion sur la légalité et la régularité de chaque transaction : je fais observer qu'il s'agit là d'une mission quasi impossible dans la réalité, compte tenu des dizaines de milliers de transactions par lesquelles le budget de l'Union européenne s'exécute. Si nous procédions à une telle vérification intégrale, nous en serions encore à travailler sur le budget 2000 et je note que la Cour française est dans la même situation, avec un nombre encore plus élevé d'opérations à surveiller. En pratique, nous procédons selon l'application des normes classiques d'audit en portant une appréciation sur les dispositifs de gestion et de contrôle interne des entités contrôlées qui sont censés garantir la légalité et la régularité des recettes et des dépenses. Nous complétons cette méthode par le recours à des sondages sur les opérations de recettes et de dépenses avec la possibilité, s'agissant des dépenses, de pousser les investigations jusqu'au bénéficiaire final : par exemple, on peut aller dans une ferme des Pouilles pour vérifier que les surfaces déclarées au titre de la politique agricole commune ont bien été mesurées et, à présent, grâce aux satellites, la tâche est d'ailleurs facilitée.

Ce travail nous permet de présenter des niveaux d'erreurs estimés pour les principaux domaines d'intervention de l'Union européenne ainsi que pour le budget dans son ensemble. À ce stade, nous n'envisageons pas de présenter des taux d'erreur par pays.

J'en viens aux principaux enseignements de notre rapport annuel 2022 en commençant par vous citer quelques chiffres. Pendant la période couverte par le cadre financier pluriannuel 2021-2027 à laquelle se rattache le budget 2022, les montants devant être contrôlés par la Cour ont considérablement augmenté par rapport au cadre financier pluriannuel précédent. Au titre budgétaire *stricto sensu*, l'Union européenne est appelée à dépenser pendant cette période 1 800 milliards d'euros, ce qui englobe non seulement le cadre financier pluriannuel de 1 100 milliards d'euros mais également jusqu'à 750 milliards d'euros au titre de l'instrument de relance post-covid : le fameux programme *NextGenerationEU* (NGEU). Pour sa part, le budget annuel 2022 s'est élevé à 170 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 167 ont été consommés ; s'y rajoutent des paiements supplémentaires et notamment des subventions au titre du programme NGEU pour atteindre un total général de paiements de 243 milliards d'euros audités par la Cour.

Notre travail de commissaire aux comptes et de certification de l'Union européenne toutes institutions confondues nous a conduit à conclure, comme les années précédentes, que les comptes présentent une image fidèle de la situation financière et nous avons par conséquent émis une opinion favorable sur leur fiabilité. Les recettes budgétaires se sont élevées à 245 milliards d'euros et nous avons également émis une opinion favorable sur leur légalité ainsi que leur régularité. Le « hic » se situe au niveau des dépenses, à savoir le paquet budgétaire à long terme de l'Union européenne, composé à la fois du cadre financier pluriannuel et du *NextGenerationEU*. Les fonds de ce dernier vont à plus de 80 % à ce qu'on appelle en français la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR ou RRF en anglais) dont le modèle de mise en œuvre est différent de celui des fonds européens classiques. C'est pourquoi nous avons émis deux opinions distinctes sur les dépenses : l'une sur les dépenses classiques de l'Union européenne – fonds structurels, politique agricole commune, aide au développement et autres dépenses de fonctionnement – et l'autre portant sur la facilité pour la reprise. En effet, pour des raisons de principe et de méthodologie, nous ne sommes pas en mesure, pour cette deuxième composante, d'évaluer un taux d'erreur dans les mêmes termes que nous le faisons pour les dépenses classiques. S'agissant de ces dernières et sur la base de notre échantillon représentatif de 768 transactions, nous avons observé, comme vous l'avez mentionné, une augmentation du taux d'erreur global qui est passé de 3 % en 2021 à 4,2 % en 2022 ; ce taux avait déjà atteint 2,7 % en 2020 et c'est donc la quatrième année consécutive que nous émettons une opinion défavorable pour dépassement du seuil de matérialité ou de signification des irrégularités.

Je me tiens à votre disposition pour rentrer un peu plus dans le détail de ce chiffre global et, à ce stade, je précise que nous calculons également des taux d'erreur au niveau des différentes catégories de dépenses. Nous distinguons, d'une part, ce que nous considérons comme des dépenses à haut risque, pour différentes raisons et compte tenu de leur nature. Il s'agit notamment des remboursements, des procédures complexes ou des procédures nouvelles qui n'ont pas été rodées : ces dépenses à haut risque représentent 66 % du budget et nous estimons leur taux d'erreur à 6 % contre 4,7 % l'année dernière. Je précise que cette catégorie se subdivise entre différentes têtes de chapitres budgétaires et les fonds de cohésion sont le principal domaine de risque : on comprend pourquoi, compte tenu de la nature des bénéficiaires qui ne sont pas nécessairement des spécialistes de la comptabilité, du droit budgétaire ou des marchés, à quoi s'ajoutent des raisons intrinsèques tenant à la complexité des procédures. On trouve également ces dépenses à haut risque dans les têtes de chapitres relatives au marché unique, aux migrations, à la sécurité et au voisinage, ce qui est assez logique, s'agissant de dépenses exécutées dans des pays tiers, notamment en matière d'aide au développement.

D'autre part, les dépenses à faible risque portent bien leur nom puisque nous avons pu constater que leur taux d'erreur restait en deçà du seuil de matérialité de 2 %. Il s'agit essentiellement des dépenses dites de guichet ou automatiques comme par exemple les aides directes aux agriculteurs ou les bourses Erasmus en faveur des étudiants ; s'y ajoutent, bien entendu, les dépenses administratives proprement dites des institutions européennes qui représentent une part non négligeable du budget mais que nous considérons comme totalement bordée avec un taux d'erreur quasi nul en ce qui les concerne.

Nous avons été amenés à faire différents constats à propos des rubriques relatives à la cohésion qui enregistrent un taux d'erreur de 6,4 %, soit un bond de 80 %

par rapport à l'année précédente. Comme vous l'avez souligné, c'est préoccupant non seulement pour la politique de cohésion elle-même mais aussi en raison des implications potentielles pour d'autres composantes du budget de l'Union et en particulier la facilité pour la relance et la résilience dont les projets d'investissement fonctionnent d'une manière similaire ou très proche du modèle des dépenses de cohésion. Pour lever toute ambiguïté, je rappelle que le taux d'erreur ne signifie pas fraude ou corruption. Le taux d'erreur signale des irrégularités qui peuvent être matérialisées par des erreurs d'imputation, des dépenses ou des remboursements de coûts qui n'étaient pas éligibles mais ont pourtant été effectués pour des raisons de complexité, d'ambiguïté, de négligence, d'ignorance ou tout simplement d'incompétence des bénéficiaires finaux. Il peut également s'agir d'infractions aux règles des marchés, là aussi pour des raisons qui ne sont pas nécessairement excusables mais qui peuvent être compréhensibles : lorsqu'une urgence est par exemple invoquée mais non avérée, cela ne signifie pas nécessairement que le marché a été entaché de favoritisme ou de corruption. Des manquements graves sont cependant parfois observés mais nous n'avons détecté que 16 cas de fraude potentielle sur 708 transactions irrégulières. Nous avons signalé ces 16 cas à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ainsi qu'au procureur européen et ce chiffre se situe à peu près dans la fourchette des signalements annuels aux organismes compétents.

Contrairement à ce que certains des promoteurs de la déclaration d'assurance prétendaient il y a maintenant une vingtaine d'années, l'exécution du budget européen n'est pas un foyer de fraude et de corruption. Certes on en trouve un certain nombre et les risques potentiels ne sont pas négligeables – j'y reviendrai à propos des fonds post-covid – mais ce n'est pas de façon aussi péjorative que je caractériserai les principaux éléments qui composent le taux d'erreur.

En revanche, je mentionne un autre souci : comme vous le savez, nous nous appuyons beaucoup sur les travaux de contrôle des États membres qui ont leurs propres dispositifs de contrôle répondant aux normes édictées par la réglementation applicable. En France, on peut citer la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) qui audite les fonds européens en France et qui a été rebaptisée « Autorité nationale d'audit pour les fonds européens » (ANAFE). En révisant les dossiers de ces organismes dans l'ensemble des États membres, nous avons constaté que plus de 60 % de ces travaux de contrôle présentaient à tort un niveau d'erreur inférieur au seuil de 2 % que nous retenons. Une telle proportion, qui se limitait à 39 % en 2021, nous paraît atteindre aujourd'hui un niveau élevé : il y a donc une préoccupation sur la qualité des contrôles auxquels procèdent les États membres à l'égard de l'exécution des dépenses et cela révèle certaines lacunes auxquelles il nous paraît important de remédier.

Au total, nos travaux liés à la conformité des dépenses budgétaires de 2022 montrent donc une hausse de leur niveau d'erreur estimatif global, particulièrement dans le domaine de la cohésion qui représente 40 % du montant total des dépenses sur cet exercice. Je précise qu'une partie des dépenses en cause correspond à des « queues de comète » – si je puis dire – du cadre financier précédent : comme vous le savez, il y a toujours un risque de désengagement des fonds européens et il est probable qu'un effet d'accélération dans la consommation de ces crédits amène les bénéficiaires ou les autorités de gestion à être moins sensibles à la nécessité de respecter les règles. Cette augmentation préoccupante du taux d'erreur peut donc s'expliquer par un empressement à absorber les fonds qui s'accompagne d'un moindre zèle dans la conformité aux procédures.

Un mot sur l'opinion avec réserve que nous avons formulée de façon séparée sur les dépenses de la facilité pour la reprise et la résilience. Pourquoi une opinion séparée ? Je rappelle que le modèle de mise en œuvre de ce fonds diffère de celui des dépenses budgétaires de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel car cet instrument a été conçu pour être temporaire et pour réagir rapidement à une situation de crise. À ce stade, onze États membres ont reçu, en 2022, 13 paiements de subventions d'une valeur totale de 47 milliards d'euros ; en 2021, qui était la première année de mise en œuvre de cette facilité, seule l'Espagne avait reçu un paiement. Nous avons examiné la quasi-totalité des indicateurs justifiant le versement de ces subventions : nous avons ainsi vérifié en 2022, d'une part, les 274 « jalons » qui correspondent aux étapes de mise en œuvre des réformes structurelles que cette facilité est censée financer et, d'autre part, les 37 « cibles » qui correspondent aux étapes de réalisation des investissements. Nous constatons qu'au titre de ce plan qui a été présenté et conçu comme un instrument d'urgence, cinq pays – Irlande, Hongrie, Pays-Bas, Pologne et Suède – n'ont toujours pas reçu de paiement en septembre 2023 tandis que quatre autres - Allemagne, Belgique, Finlande et Estonie – n'ont reçu que des préfinancements, c'est-à-dire des sommes forfaitaires censées préfinancer, sans lien avec la réalisation de jalons proprement dits ou de cibles, les opérations retenues au titre des plans nationaux de reprise et de résilience. Après examen, nous avons conclu que 15 de ces jalons et cibles présentaient des problèmes de régularité. Certains n'avaient pas été atteints de manière satisfaisante : un exemple de jalons – qui correspondent par exemple aux décrets d'application d'une réforme législative – non atteints concerne la Grèce où une réforme du marché du travail nécessitait 15 décrets d'application ; or les fonds européens ont été libérés alors que trois décrets d'application étaient encore en attente de publication. Les irrégularités peuvent aussi concerner les conditions d'éligibilité des allocations : comme vous le savez, les fonds du FRR étaient rétroactifs puisqu'ils permettaient de couvrir une partie des dépenses exposées par la quasi-totalité États avant l'adoption du programme *NextGenerationEU* ; par exemple, tel a été le cas de la France avec le plan d'urgence. Or on a trouvé un certain nombre de dépenses qui correspondaient à des versements très antérieurs à la date d'adoption du programme et dont il est clair qu'elles ne devaient pas être financées par la FRR. Nos travaux nous ont permis, par ailleurs, de relever des faiblesses dans le système de contrôle de la FRR. Ces faiblesses sont inhérentes au dispositif car les opérations financées par la FRR doivent respecter les critères de légalité des dépenses de l'Union européenne en termes de réglementation des marchés ou d'aides d'État, par exemple. Or, la Commission considère qu'il revient aux États membres de faire ce travail de vérification : la qualité de celui-ci reste à démontrer et nous n'avons pas, à l'heure actuelle, réellement les moyens de vérifier que ces clauses de régularité sont bien respectées. Nous avons très explicitement dénoncé ces lacunes dans les premiers audits de système que nous avons réalisés pour tester la pertinence des procédures mises en place pour contrôler les opérations financées au titre du FRR.

C'est donc sur la base de ces considérations qualitatives et quantitatives que nous avons émis une opinion avec réserve sur les dépenses au titre de la facilité pour l'exercice 2022. Je souligne à nouveau que nous ne sommes pas en mesure, et ne le serons probablement jamais, de calculer un taux d'erreur dans ce secteur : cela me paraît d'ailleurs préférable car il en résulterait une évaluation assez artificielle comparée à ce que l'on fait pour les dépenses budgétaires classiques.

Je souhaite aussi attirer votre attention sur le fait que nos travaux d'audit ont mis en évidence l'existence de jalons ou de cibles dont la définition n'est pas claire en

soi, si bien qu'il est difficile de déterminer s'ils sont vraiment atteints. La régularité est un défi constant, compte tenu de la difficulté de contrôler la manière dont les États la vérifient à leur niveau. Aujourd'hui, globalement, seuls 35 % des fonds ont été déboursés et le chiffre est de 33 % pour la France. De plus le taux de décaissement n'est que de 24 % en tenant compte de la partie allouée sous forme de prêts. Nous ne sommes donc pas encore en mesure de procéder à une évaluation globale et d'émettre un avis d'ensemble sur le programme très novateur que constituent *NextGenerationEU* et la FRR : cela ne sera possible qu'en combinant les résultats de ces travaux annuels avec nos audits de performance en cours de réalisation.

J'ajoute que les dépenses ont un coût : en particulier, ce fonds est financé par emprunt contracté par l'Union européenne sur les marchés, avec principalement des obligations à long terme garanties par le budget de l'Union. Ces emprunts servent essentiellement à financer le programme *NextGenerationEU* mais aussi l'assistance financière aux États membres et aux pays tiers. Or, la dette de l'Union européenne a augmenté de manière significative en 2022 pour atteindre 344 milliards d'euros contre 237 en 2021, principalement en raison des besoins générés par *NextGenerationEU*. Le remboursement de cette dette doit débuter en 2028 et s'achever à la fin de 2058 : il incombera donc à la prochaine génération de citoyens d'autant que la question des ressources additionnelles nécessaires pour assurer ce remboursement reste ouverte. Deux facteurs doivent être ici pris en compte : d'une part, il s'agit de savoir si les États membres ayant bénéficié de prêts seront capables de les rembourser ou non et dans quelle mesure cela influencera leur propre endettement car ce sont des États déjà très endettés qui ont eu recours à *NextGenerationEU*. D'autre part, la question des ressources additionnelles fait l'objet de discussions en cours dont l'une a abouti à la taxe sur les déchets plastiques. Cependant, l'évaluation de ces ressources additionnelles montre qu'elles ne sont clairement pas suffisantes pour financer le coût de ces emprunts, lesquels risquent d'augmenter si l'Union européenne est appelée - même si ce n'est pas le cas pour l'instant - à refinancer cette dette, comme le font ses États membres, en recourant de nouveau à l'emprunt compte tenu de l'augmentation des taux : ce n'est pas une perspective très souriante.

J'aurais pu vous parler de l'Ukraine mais le temps imparti incite à réserver ce sujet pour la suite de notre discussion. Je conclurai simplement en vous appelant d'abord à jeter un œil non pas sur notre rapport qui est assez volumineux mais sur sa synthèse « Audit en bref ». J'indique également qu'il est clair que le budget de l'Union s'inscrit dans un contexte toujours plus vaste et plus complexe, comme en témoignent les demandes supplémentaires de la Commission au titre du budget 2024 que vous avez mentionnées.

Aujourd'hui, je me suis contenté de soulever certains points dans le but de démontrer que si de nombreux éléments fonctionnent bien – il n'y a pas lieu d'être catastrophiste –, certaines difficultés importantes subsistent et je suis à votre disposition pour répondre à vos questions, ainsi que les collaborateurs de la Cour spécialisés dans certains domaines.

M. Alain Cadec, président. – Je vous remercie pour votre exposé et propose à mes collègues de vous interroger.

Mme Christine Lavarde. – Je souhaite vous interroger sur l'un des derniers rapports de la Cour des comptes européenne portant sur l'évolution de la

gouvernance économique de l'Union européenne. En effet, en tant que membre de la commission des Finances du Sénat, je constate que les États membres envoient chaque année, dans le cadre du semestre européen, un certain nombre de documents qui font l'objet d'une analyse par la Commission européenne et d'un rapport qui n'est pas toujours explicite sur les perspectives de redressement des finances publiques d'un certain nombre d'États membres - et je ne voudrais pas ici viser le nôtre en particulier. Je me demande si, au final, la Commission est totalement impartiale quand elle regarde les PNR (Programme national de réforme) ou les PSTAB (Programme de stabilité) des États membres sachant que, par ailleurs, elle va devoir négocier avec eux sur d'autres sujets pour leur faire accepter des évolutions réglementaires ou l'adoption de nouvelles directives. Ne trouveriez-vous pas plus judicieux, à l'instar de ce qui se fait par exemple chez nous, où c'est la Cour des comptes qui émet des avis, *via* le Haut Conseil des Finances Publiques, sur les différents documents budgétaires, que les éléments transmis par les États membres soient examinés par la Cour des comptes européenne ? Toujours à propos de l'évolution de la gouvernance, quel est votre regard sur les différentes pistes évoquées et en particulier celle qui consisterait à ne plus discuter uniquement du solde public mais à s'intéresser à la trajectoire ainsi qu'à la soutenabilité des dépenses, ce qui amènerait cependant à occulter la création de nouvelles recettes. Comment percevez-vous les négociations à venir, sachant que l'Union européenne semble fracturée entre deux blocs de pays avec schématiquement les « frugaux » faiblement endettés et les pays dispendieux, même si la trajectoire autrefois inquiétante de certains pays comme le Portugal, la Grèce et l'Irlande s'est considérablement améliorée ?

M. François-Roger Cazala. – J'ai été en charge de la coordination du rapport que vous avez mentionné ; Giuseppe Diana qui en a été le principal maître d'œuvre participe à distance à la présente audition et je mentionne également mon chef de cabinet Dirk Pauwels qui m'assiste en permanence. Nous avons effectivement rendu la semaine dernière ce rapport qui se rattache à la catégorie des revues ou des analyses. Ce document se proposait d'examiner dans quelle mesure les propositions faites par la Commission en avril dernier pour réformer le système de gouvernance économique – en vue d'une adoption d'ici le 31 décembre 2023 – tenaient compte des observations que la Cour des comptes européenne avait pu faire dans ses rapports d'audit ou ses revues portant sur l'activité de la Commission en matière de gouvernance économique et de surveillance des États membres sur le respect des critères budgétaires et sur la politique budgétaire en général.

Ce rappel permet d'écarter *a priori* votre suggestion de confier à la Cour des comptes européenne le rôle que joue la Commission à l'égard des États membres. Une telle évolution nous placerait dans une situation qui confinerait à un contrôle d'opportunité ou à une immixtion dans la gestion des États, ce qui est par principe contraire à notre mandat, à notre statut et aux normes généralement applicables par les institutions supérieures de contrôle.

Je précise que nous n'avons pas porté un avis sur les propositions de la Commission mais sur le fait de savoir si elles tenaient compte de nos suggestions antérieures : je reconnais que ces dernières sont nombreuses, ce qui atténue la distinction que je viens de citer. Au final, nous avons considéré que les propositions de la Commission allaient dans la bonne direction en ceci qu'elles ont tenu compte de nos analyses, notamment sur les points que vous avez mentionnés. Je rappelle que le mandat donné à la Commission européenne par le Conseil comportait une série de critères comme celui de la simplification et de l'efficacité de la mise en œuvre (ou

« *enforcement* »). Je rejoins ici vos propos sur le fait que jusqu'à présent, s'agissant des infractions aux critères de Maastricht, on ne peut pas dire que le processus de sanction ait été d'une violence ou d'une brutalité considérable, ce qui peut s'expliquer par beaucoup de raisons objectives et subjectives auxquelles je me contente ici de faire allusion : rapports de force, procédure insuffisante, ambiguïté des textes et large capacité d'interprétation de la Commission. De ce point de vue, nous considérons que les critères de simplification et de mise en œuvre seraient remplis grâce au choix de l'indicateur dominant et objectif qu'est le taux d'accroissement des dépenses nettes puisque cette manière de procéder se base sur un critère vérifiable. Or, depuis quelques années, on utilisait une série d'indicateurs dont en particulier celui du solde structurel : l'idée en revient pour beaucoup à la France et j'aurais donc des scrupules à la mettre en cause. Cependant, tout en rendant hommage aux économistes ayant défini ces critères certainement appropriés du point de vue scientifique, je fais observer à titre personnel, que cet indicateur présente l'inconvénient d'être non pas subjectif mais en tout cas non vérifiable de manière aussi objective que le critère des dépenses nettes qui ressort très clairement dans l'évolution des budgets des États membres. De ce point de vue, je crois que le progrès est réel : il n'y pratiquement pas de discussion possible sur cet indicateur alors qu'il y en avait sur la notion de solde structurel ; cela permet à la fois de répondre à la demande de simplification et à l'efficacité dans la mise en œuvre. Dans le système actuel, les risques encourus par un État membre étaient tels que la Commission et, dans un deuxième temps, le Conseil pouvaient fortement hésiter – comme ils l'ont fait jusqu'à présent – à mettre en cause un État membre puis à prononcer des sanctions qui sont particulièrement pénalisantes.

Je rappelle également que la Commission, dans sa proposition initiale, a suggéré de supprimer l'obligation qui était faite aux États de diminuer leur endettement par vingtième chaque année : nous estimons que cette mission est totalement impossible et irréaliste ; elle n'a d'ailleurs jamais été mise en œuvre. Ce point est aujourd'hui en discussion et une évolution semble s'amorcer, les États dits frugaux n'y étant *a priori* pas favorables. La Commission propose des sanctions moins violentes, plus étalées dans le temps et des délais donnés aux États membres sous forme de plans à quatre ans pour se mettre en conformité avec la trajectoire de réduction de leur dette : sortir des cycles purement annuels pour y substituer des cycles pluriannuels nous paraît plus raisonnable et plus réaliste que la situation actuelle, tout en offrant plus de garanties de stabilité.

Je voudrais également mentionner un élément qui est au cœur de la proposition de la Commission et qui nous paraît très juste : l'accent est mis sur la nécessité de réduire l'endettement, plus que les déficits en tant que tels ; cette notion, très simple à comprendre, est assortie d'une demande tendant à mettre en place des plans nationaux. Il est intéressant ici de faire observer que le plan post-covid a un peu inspiré les travaux dans le domaine de la gouvernance économique en conduisant l'État membre mis en cause à s'approprier les mesures à mettre en œuvre à travers un plan qu'il propose à la Commission et au Conseil pour réduire son endettement. C'est un point important que nous avons signalé dans nos rapports précédents.

Je précise ma réponse à la question de Christine Lavarde en indiquant que confier à la Cour des comptes européenne la mission de se prononcer sur les finances des États membres nécessiterait également de modifier les traités ; or le mandat donné à la Commission européenne excluait une telle hypothèse et la Commission a formulé des propositions en respectant habilement cette contrainte. En revanche, elle a suggéré un renforcement du rôle du Conseil budgétaire européen qui est une instance indépendante

d'expertise : je précise d'ailleurs qu'en France, ce n'est pas la Cour des comptes mais le Haut Conseil des Finances Publiques qui est chargé de se prononcer sur l'évolution des finances publiques. Or l'équivalent de cette instance au niveau européen, dans la proposition de la Commission, voit ses pouvoirs et surtout ses moyens renforcés, ce qui va dans le sens d'une meilleure évaluation de la pertinence des mesures proposées par les États membres.

Mme Florence Blatrix Contat. – Merci, Monsieur Cazala, pour votre exposé et vos précisions. Pour compléter les propos de ma collègue, quelle est votre position sur la méthode d'analyse de la soutenabilité de la dette que certains qualifient de boîte noire ?

S'agissant de la première partie de vos propos consacrée aux erreurs, la Cour des comptes française a souligné dans son récent rapport sur l'impact du budget européen un retard français de 10 % par rapport aux autres pays de la consommation des fonds de cohésion, qui intègrent les crédits React-EU (*Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe*). Je relève ce paradoxe en rappelant que nos communes nous expliquent sur le terrain qu'elles renoncent à demander des fonds européens car la tâche est trop complexe pour eux. Je me demande au final si cette complexité excessive n'est pas à la fois une barrière à l'accès aux aides et un facteur qui génère un taux d'erreur croissant. Que propose la Cour des comptes européenne sur ce sujet ?

Par ailleurs, la Cour s'inquiète également de deux indicateurs en hausse : il s'agit, d'une part, de la hausse des taux d'intérêt qui aggrave la charge des emprunts – la France étant particulièrement concernée par ce phénomène – et, d'autre part, de l'inflation élevée qui risque de faire fondre le pouvoir d'achat du budget de l'Union. Quel sont les suggestions de la Cour des comptes européenne pour atténuer ces risques ?

M. François-Roger Cazala. – Merci pour ces questions que je prendrai dans l'ordre inverse.

Tout d'abord, il est vrai qu'en France, comme dans d'autres pays, il y a toujours eu des difficultés d'absorption des fonds européens classiques, comme les fonds structurels, étant entendu que nous ne bénéficions que peu des fonds de cohésion. Je suis un peu plus surpris du retard que vous mentionnez considérant la capacité d'absorption par la France des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience. Je me souviens que nous en sommes à 33 % d'absorption des subventions, ce qui n'est pas négligeable car nous n'en sommes qu'à la deuxième année du déroulement de la trajectoire prévue et il faut également tenir compte des sommes reçues au titre du préfinancement. Je rappelle qu'à l'époque du plan Juncker, les Français ont été les principaux bénéficiaires du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) avec des taux d'absorption convenables. Je crois que le taux d'absorption est plutôt meilleur pour le programme *NextGenerationEU* que pour les fonds classiques car les procédures sont plus simples tandis que l'accès aux Fonds structurels repose, par exemple, sur le remboursement de coûts éligibles répondant à toute une série de critères à respecter avec parfois des nomenclatures extrêmement compliquées. Votre diagnostic est à cet égard tout à fait exact et nous en avons très souvent fait le constat dans nos rapports.

La complexité des procédures est également, à l'évidence, un des facteurs qui contribuent à augmenter le taux d'erreur ; cela se vérifie par ailleurs pour les

budgets nationaux, certains sujets fiscaux appelant, par exemple, le même type de considérations avec parfois, en l'absence de fraude, des erreurs imputables à la complexité des dispositions fiscales. Au plan européen, la complexité des dispositifs et procédures de soutien est un facteur explicatif de la sous-consommation des crédits, des retards pris dans leur consommation et de la renonciation qui minimise la demande d'aide par rapport aux prévisions. Nous évaluerons les allocations issues de *NextGenerationEU* dès que nous disposerons des informations nécessaires mais ce programme me paraît plutôt constituer un progrès à cet égard puisque les fonds ont pu être mis à disposition très rapidement et, à tout le moins, beaucoup plus rapidement que dans le cadre des financements classiques.

Pour progresser, nous nous efforçons dans nos travaux d'audit de faire des propositions de simplification ou parfois d'accroissement des ressources à distribuer. Je signale que des évolutions positives sont intervenues avec, par exemple, l'utilisation de coûts standard pour certaines dépenses : on se réfère d'emblée à un coût forfaitaire sans vérifier toutes les factures. Cette méthode peut générer quelques effets d'aubaine mais elle facilite l'absorption des fonds.

S'agissant de la soutenabilité de la dette, avant de faire appel à mon collègue Giuseppe Diana qui est un grand spécialiste de ce sujet, je précise que dans notre rapport, sans utiliser l'expression « zone d'ombre », nous sommes effectivement assez interrogatifs sur la manière dont la Commission sera à même d'évaluer la soutenabilité de la dette des États membres dans le nouveau dispositif. Certains points sont assez clairs et on connaît à peu près les méthodologies mises en œuvre par la Commission. D'autres éléments que Giuseppe Diana vous précisera nous conduisent à être relativement prudents.

J'indique à nouveau que le risque relatif à l'augmentation des taux d'intérêt n'a pas pour l'instant conduit à refinancer la dette européenne avec de l'emprunt. Cela s'avèrera toutefois nécessaire si on ne trouve pas de ressources propres ou équivalentes pour garantir les remboursements à venir des sommes considérables empruntées sur les marchés au titre de *NextGenerationEU* : tout le monde en est bien conscient mais, pour l'instant, personne n'a de vraie solution.

M. Giuseppe Diana, auditeur principal à la chambre IV de la Cour des comptes européenne. – Je précise que la technique utilisée par la Commission européenne pour évaluer la soutenabilité des dettes publiques est bien rodée au niveau de l'UE et est très comparable à celle utilisée par les autres grands organismes internationaux comme le FMI et l'OCDE : il ne s'agit donc pas véritablement d'une « boîte noire ». L'analyse, relativement simple, consiste à simuler l'évolution du ratio d'endettement des États en utilisant l'équation dynamique de l'évolution de la dette publique : on applique des scénarios alternatifs sur les principales variables gouvernant cette dynamique comme la croissance économique, l'inflation ou l'évolution potentielle des taux d'intérêt.

Ce n'est pas la technique en elle-même qui nous pose problème car elle est utilisée pour calculer l'ajustement des dépenses nettes dans les États. La difficulté provient plutôt du fait que la Commission propose de l'appliquer à un horizon de long terme, de 14 à 17 ans. En paramétrant une telle durée, on risque de sortir de la prévision économique pour entrer dans la lecture d'une boule de cristal : il suffit d'imaginer, par exemple, qu'en 2019 nous ayons élaboré un plan relatif à un pays de l'Union

européenne ; compte tenu des événements qui se sont produits par la suite, l'analyse qui aurait été faite il y a quatre ans et les différents scénarios envisagés n'auraient certainement plus beaucoup de valeur aujourd'hui. L'outil est donc utile mais nous doutons de sa pertinence pour anticiper le très long terme.

Un autre point nous incite également à la méfiance concernant cette technique : dès lors que les plans sont négociés entre les États membres et la Commission avec un degré de discrétion important – et à notre avis un niveau de transparence qui n'est pas assez explicité à ce stade –, nous signalons le risque que certains États puissent avoir tendance à exercer une pression pour que les hypothèses retenues les favorisent. À l'évidence, en ajoutant ne serait-ce que 0,1 point à une prévision de taux de croissance d'un pays pendant 17 ans modifie très significativement la dynamique de sa dette.

M. François-Roger Cazala. – Je souhaite compléter la première partie de ma réponse à Mme Florence Blatrix Contat en indiquant que la complexité est aussi la contrepartie de la volonté de transparence. Il y a une sorte de tension permanente entre ces deux exigences mais la volonté de transparence a souvent tendance à l'emporter avec des procédures très complexes destinées à éviter le gaspillage ou la fraude. Je suis donc très partisan de la simplification mais on pourra ensuite accuser cette dernière d'avoir favorisé les tricheries.

M. Alain Cadec, président. – Juste une petite question : vous nous avez présenté les taux d'erreur au niveau de l'Union européenne mais disposez-vous d'une décomposition par pays ? Ou peut-être ne pouvez-vous pas la divulguer ? On peut en effet imaginer que les erreurs sont plus fréquentes dans certains pays que dans d'autres. Vous avez également bien distingué l'erreur de la corruption : celle-ci apparaît comme une exception mais on sait pertinemment que dans certains pays, malheureusement, il y a des constructions d'autoroutes dont on ne voit pas l'achèvement – j'en passe et des meilleures, mais on dépasse ici sans doute le rôle de la Cour des comptes.

M. François-Roger Cazala. – Nous ne calculons pas les taux d'erreur par pays.

M. Alain Cadec, président. – Nous en venons au rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur les énergies marines renouvelables dans l'Union européenne : ce rapport a fait du bruit, notamment en soulevant la question de l'impact environnemental des éoliennes qui n'est pas neutre pour la biodiversité marine et pour la pêche, à laquelle vous me savez très attaché. M. Kristian Sniter ou Mme de Becdelièvre pourraient nous éclairer sur cette question et je passe la parole à Daniel Gremillet pour vous questionner plus précisément.

M. Daniel Gremillet. – Ma question est simple : effectivement, le rapport qui a été cité met en avant les risques pour l'environnement et la pêche générés par le développement des énergies marines. Ce rapport fait-il la distinction entre l'éolien ancré et l'éolien flottant, sachant qu'il y a là un enjeu important pour le choix que vont faire les États membres sur le développement de l'éolien *offshore* ? Comment faire cohabiter dans cet espace maritime européen le développement des énergies renouvelables et l'activité de pêche ?

M. Kristian Sniter, chef de cabinet du membre grec de la Cour, M. Nikolaos Milionis, membre de la chambre I de la Cour des comptes européenne. – Je suis chef de cabinet du membre rapporteur M. Nikolaos Milionis qui était en charge de cet audit. La stratégie européenne de croissance très rapide des énergies marines renouvelables a été fixée en 2020. Il a été prévu une multiplication par 5 d'ici 2030 et par 25 d'ici 2050 de leur capacité au service de l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050. L'objet de notre rapport était de rappeler l'importance primordiale de cet objectif énergétique et climatique, de montrer la difficulté d'atteindre une croissance aussi rapide des énergies marines renouvelables et d'attirer l'attention sur ses risques au plan environnemental, social ainsi qu'à l'égard de la pêche. S'agissant de la distinction entre l'éolien ancré ou posé et les éoliennes flottantes, je précise que pour l'instant les études disponibles ne portent que sur l'éolien posé qui constitue l'essentiel du parc existant. Ces études mentionnent les risques liés à des collisions avec les oiseaux, l'impact des éoliennes sur leurs flux migratoires et les nuisances générées par la construction des éoliennes posées dont le bruit peut perturber certaines espèces : ces risques ont été identifiés surtout dans la mer du Nord et beaucoup moins dans les autres zones maritimes.

L'éolien flottant en est encore à un stade de développement préliminaire. Cette technologie doit s'implanter progressivement dans les années qui viennent et il est difficile de savoir aujourd'hui si cette technologie aura un impact plus fort ou plus faible sur l'environnement. Une de nos préconisations porte sur l'augmentation du nombre d'études scientifiques sur ces sujets et la Commission l'a approuvée.

S'agissant de la cohabitation entre l'éolien et la pêche, je signale une avancée positive : les États membres ont mis en place des plans d'intégration ou de planification maritime qui permettent de localiser les différentes activités et de limiter *a priori* les impacts mutuels. Pour approfondir cette démarche, des études d'impact sont requises pour chaque projet afin d'en mesurer les répercussions sur l'environnement et sur la pêche. C'est également au niveau de chaque projet que des mesures de médiation et de réduction des risques pour les pêcheurs doivent être prises : un tel dispositif est en train de se mettre en place dans les États membres. Nous avons également recommandé à la Commission européenne de lancer une étude plus globale pour quantifier les impacts certainement majeurs sur la pêche générés par la multiplication par 5 puis par 25 de ces installations éoliennes.

M. Alain Cadec, président. – À ma connaissance, il n'y a pas d'étude d'impact sur la pêche préalable à l'installation d'un parc éolien dans notre pays. Cela semble signifier que nous ne respectons pas les règlements européens que vous avez évoqués. L'exécutif et le Parlement français ont validé le principe de l'augmentation extrêmement rapide de l'installation d'éoliennes sans pour autant réaliser d'études d'impact sur la pêche, sur la faune et la flore : c'est tout à fait regrettable et il faut souligner que cette lacune n'est pas en conformité avec le souhait de la Commission européenne et du Parlement européen.

M. François Bonneau. – Je souhaite vous interroger à propos du rapport de la Cour des comptes européenne du 19 juin 2023 qui s'inquiète du risque de pénurie de composants électriques en Europe dans un contexte de dissension entre la Chine et les États-Unis. Le rapport craint que l'objectif de fin des ventes de voitures thermiques neuves en 2035 soit mis à mal, sachant que les matières premières essentielles pour la

fabrication des batteries sont largement sous maîtrise chinoise ainsi que tous les processus d'affinage ou de raffinage : quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Kristian Sniter. – Votre question sort du cadre des énergies renouvelables marines mais ce secteur connaît des difficultés similaires : par exemple, l'UE est à 90 % dépendante de la Chine pour les aimants permanents utilisés dans les éoliennes. Il y a donc un risque géopolitique lié à cette activité qui peut avoir un impact sur la croissance du secteur.

M. François Bonneau. – Vous avez tout à fait raison : on utilise des terres rares pour fabriquer les éoliennes et les mêmes causes produisent potentiellement les mêmes effets.

M. Alain Cadec, président. – Il me semble qu'on commence à prendre conscience que l'objectif de 2035 sera difficile à atteindre ; je suis moi-même convaincu que cette échéance est beaucoup trop proche. De plus, la construction et la livraison des voitures électriques auront un impact plus important sur l'environnement que de continuer à utiliser certaines voitures thermiques dont les moteurs ont été conçus pour polluer moins, mais n'entrons pas aujourd'hui dans ce débat.

Je propose d'en venir à présent à la proposition de création d'un organisme interinstitutionnel chargé des questions d'éthique qu'a faite la Commission européenne. Lundi dernier, plusieurs membres de notre commission étaient à Bruxelles pour en parler avec les différentes institutions européennes. Mme Birgit Schaefer, voulez-vous résumer l'analyse de la Cour sur cette proposition ?

Mme Birgit Schaefer, manager principale au service juridique de la Cour. – La Commission européenne a, pour la première fois, formulé une proposition très concrète sur l'établissement d'un organisme d'éthique interinstitutionnel chargé d'établir des normes minimales en matière d'éthique communes à l'ensemble des institutions. Nous avons reçu cette proposition juste avant les vacances d'été et les négociations ont commencé en septembre au niveau politique avec des réunions auxquelles participent des représentants de chaque institution, le nôtre étant M. George Marius Hyzler qui préside également le comité d'éthique de la Cour des comptes européenne ; en parallèle se déroulent des réunions techniques pour examiner les détails de cette proposition.

Ce sujet est à l'ordre du jour depuis quelques années et le Parlement européen avait adopté en 2021 une résolution demandant la création d'un tel organisme avec un projet beaucoup plus ambitieux lui attribuant un mandat très large pour mener des enquêtes au niveau des institutions et proposer voire prononcer des sanctions. Ce projet initial a suscité un certain nombre de réserves, en particulier de la part de la Cour de justice – dont la participation n'était pas prévue – mais aussi de la Cour des comptes : celle-ci avait estimé qu'en tant qu'auditeur externe des autres institutions de l'Union européenne, il était malvenu de la soumettre à l'autorité d'un organisme composé par des représentants des institutions que la Cour contrôle et que doter cet organisme d'un pouvoir d'enquête ou de sanction apparaissait comme une interférence inacceptable avec le mandat indépendant des membres de la Cour des comptes. L'autre objection était que la Cour des comptes est elle aussi appelée à faire des audits en matière d'éthique et cette mission la placerait dans une situation inconfortable si un autre organisme était doté de compétences larges dans ce même domaine.

Au final, le projet lancé par le Parlement européen en 2021 n'a pas abouti et la Commission européenne propose une nouvelle composition ainsi qu'une compétence plus limitée pour cet organisme. L'idée de base est à présent que cet organisme soit chargé d'établir des normes éthiques applicables à l'ensemble des institutions de l'Union européenne. Une mission consultative lui serait également confiée ; des rencontres régulières seraient organisées sur les questions éthiques qui se posent dans chaque institution ; une fois des standards minimaux adoptés sur la base du consensus, chaque institution réaménagerait ses propres règles en ayant la possibilité de procéder à une auto-évaluation.

Je fais observer que la proposition de la Commission européenne ne prévoit d'octroyer aucun pouvoir de sanction ou d'enquête à cet organisme institutionnel pour ne pas ajouter une strate supplémentaire aux dispositifs existants comme le Parquet européen ou les mécanismes mis en place au sein de chaque institution. Je précise que ces dispositifs internes en charge des questions éthiques sont composés de membres internes mais aussi externes : il en va ainsi à la Cour des comptes où deux membres internes et un membre externe siègent au comité d'éthique.

La proposition actuelle porte donc sur un organisme qui établirait des normes minimales par accord entre les participants et qui serait assisté par cinq experts externes choisis de commun accord entre les institutions participantes. Le Parlement européen estime que ce texte ne va pas assez loin et a adopté une nouvelle résolution pour relancer l'idée de confier des pouvoirs d'enquête à cet organisme interinstitutionnel, sur la base de signalements par des lanceurs d'alerte ou à l'initiative des institutions. Alors que la Commission espérait que sa proposition simplifiée puisse recueillir un accord avant la fin de l'année 2023, la nouvelle intervention du Parlement européen va sans doute allonger les débats, pour autant que les institutions souhaitent encore se rendre disponibles pour y participer. La Cour de justice avait déjà indiqué qu'elle participerait uniquement en tant qu'observateur à la discussion sur la proposition minimaliste de la Commission et la Cour des comptes n'excluait pas de devenir membre selon le tour que prendraient les négociations. Tout reste donc à faire et nous suivrons les développements consécutifs aux dernières suggestions du Parlement européen.

M. Didier Marie. – Je rappelle que nous avons mené avec le président Jean-François Rapin et mon collègue Claude Kern, une mission à ce sujet à Bruxelles où nous avons rencontré des représentants de la Commission, du Parlement et d'un certain nombre d'autres organismes. Ma question porte sur votre rapport de 2019 qui soulignait les insuffisances en termes de déontologie et de contrôle des institutions européennes et appelait à y remédier. Alors qu'on se penche aujourd'hui sur l'indépendance de l'organisme d'éthique, les choix que vous venez de rappeler tendraient à créer un organisme composé de représentants de chacune des institutions et assisté d'experts qui ne seraient qu'observateurs. De plus cet organisme n'aurait pas de budget autonome : il serait doté d'environ 600 000 euros par an pour son fonctionnement, de deux ou trois agents et serait hébergé dans les locaux de la Commission. Ces éléments nous conduisent à nous interroger fortement sur le niveau d'indépendance de cet organisme : quelle est la position de la Cour des comptes sur les solutions aujourd'hui proposées, au regard de ses préconisations d'origine ? Je souhaite également recueillir votre avis sur l'opportunité de confier à cet organisme d'éthique la mission de vérifier et de publier les déclarations d'intérêts, non seulement des membres des institutions mais aussi des principaux fonctionnaires et de contrôler les risques associés au pantouflage. Enfin, l'engagement avait été pris d'installer cet organisme

d'éthique avant le renouvellement du Parlement européen ; or il semblerait que les discussions s'enlisent et qu'il soit difficile d'aboutir dans les délais prévus : que pensez-vous de ce retard de calendrier ?

Mme Birgit Schaefer. – S'agissant de l'indépendance de l'organisme d'éthique, la proposition de la Commission combine deux modèles. D'un côté, les membres de cet organisme seraient des représentants des institutions : l'opposé, qui consisterait à faire uniquement appel à des personnes extérieures qui ne connaissent pas le travail ou les missions des institutions me paraîtrait inadéquat. De plus, la suggestion de la Commission présente l'avantage de favoriser le dialogue et le partage des meilleures pratiques ainsi que l'expérience entre les institutions. D'un autre côté, bénéficier de l'avis impartial d'une personne extérieure dotée d'une grande compétence et expérience sans appartenir au monde un peu fermé des institutions est aussi un atout important. Combiner au sein de cet organisme d'éthique des membres issus des institutions tout en basant l'évaluation des normes sur l'avis de cinq experts indépendants peut répondre à cette double préoccupation. Le Parlement européen souhaiterait, par exemple, donner plus de poids à ces experts indépendants en confiant uniquement à ces derniers un pouvoir d'enquête : tel est l'un des volets important des discussions politiques en cours.

Assigner à l'organisme d'éthique la mission de contrôler les déclarations d'intérêts fait partie des propositions du Parlement européen qui n'étaient pas envisagées par la Commission européenne. Plusieurs hypothèses sont ici discutées : serait-ce sur une base volontaire ou tout le monde doit-il y être soumis ? À ce stade, l'idée est de limiter les compétences de cet organisme aux membres des institutions sans l'élargir aux fonctionnaires de haut niveau qui sont d'ores et déjà soumis à un cadre réglementaire très élaboré avec le statut des fonctionnaires et le règlement financier. On compte également plusieurs milliers de fonctionnaires européens, ce qui invite à concentrer cet organisme sur les questions d'éthique relatives aux membres des institutions pour lesquels les normes réglementaires ne sont pas véritablement uniformisées et comportent peut-être encore des lacunes dans certains domaines.

M. Alain Cadec, président. – Merci beaucoup Madame Schaefer pour vos réponses argumentées et précises.

Il est temps d'aborder la question de la cybersécurité. Monsieur Soblet, souhaitez-vous présenter l'avis de la Cour sur la dernière proposition législative de la Commission à ce sujet ?

M. Frédéric Soblet, auditeur confirmé à la chambre III compétente pour l'action extérieure, la sécurité et la justice. – La proposition de règlement sur la « cybersolidarité », sous l'égide de M. Thierry Breton, a été publiée en avril 2023. Nous avons été consultés par le Parlement européen ainsi que par le Conseil pour émettre un avis : en effet, une des bases juridiques sur lesquelles ce texte s'appuie nécessite notre consultation. Cette proposition de règlement est d'apparence assez modeste en termes budgétaires car elle propose essentiellement des mécanismes volontaires ; toutefois elle pourrait être la base d'un véritable changement de paradigme en matière de cybersécurité qui, pour l'instant, reste un univers assez fragmenté au niveau européen. Ainsi, chaque État membre et chaque organisation privée essaie de faire de son mieux ; cependant, le partage d'informations et la coopération étant au cœur de la guerre en matière de cyberdéfense – dans la sphère militaire ou civile –, la Commission a fait une

proposition ambitieuse en essayant de favoriser une coopération transfrontalière beaucoup plus avancée.

Je voudrais vous résumer les deux principaux mécanismes de ce texte. Le premier est la création d'un « cyberbouclier » européen qui sera un réseau transfrontière de centres de sécurité établis dans chaque État membre souhaitant participer à ce bouclier. L'objectif principal est d'instaurer une capacité beaucoup plus avancée et précoce de détection des cybermenaces avec, espérons-le, un partage d'informations plus automatique et rapide entre les États membres : il est ici nécessaire de créer des rapports de confiance permettant de surmonter les réticences actuelles à ce partage de données.

La proposition de règlement propose également d'établir un mécanisme d'urgence dans le domaine de la cybersécurité. Pour simplifier, il s'agira d'une réserve de prestataires de services experts en cybersécurité pouvant être déployée dans les États membres qui en feront la demande en cas de cyberattaque de grande ampleur. L'objectif est de les aider à résoudre les problèmes induits, par exemple de restaurer les serveurs de manière très rapide. Cette capacité opérationnelle pourra être financée par l'Union et déployée à la demande des participants à ce mécanisme.

Dans notre avis, nous accueillons plutôt positivement les objectifs de ce règlement. Toutefois, nous nous interrogeons sur le fait que la Commission n'a pas fait réaliser d'étude d'impact de ce dispositif et n'en chiffre pas le coût de façon très claire. Elle situe le montant maximal qui serait à la charge du budget européen aux alentours de 800 millions d'euros d'ici 2027 mais aucune précision n'est donnée au législateur – qui devra pourtant décider assez rapidement d'adopter ou non cette proposition de règlement – sur le coût de ce bouclier ainsi que de cette réserve d'urgence pour les États membres et le budget de l'UE. Nous soulignons que des estimations transparentes sont nécessaires pour permettre au colégislateur de prendre une décision informée.

Le deuxième point que nous avons mis en avant dans notre avis est que le monde de la cybersécurité en Europe est déjà extrêmement fragmenté et complexe avec une pléthore d'agences, de programmes, de projets en matière civile, de défense ou de coopération policière. Le « cyberbouclier » et la réserve de cybersécurité proposés par le texte européen semblent se surajouter à cette complexité sans que le règlement présente à notre avis de manière très claire les structures de gouvernance et de responsabilité. Nous invitons donc le législateur à réfléchir à cette question en clarifiant – le cas échéant – le futur règlement ou, à tout le moins, en s'assurant à travers des propositions d'amendement que ces sujets seront clarifiés avant de dépenser les fonds et de se lancer dans ce processus : il s'agit d'éviter de créer une structure supplémentaire qui, de façon opérationnelle, ne permettrait pas la détection plus rapide des menaces et resterait une tentative de progression assez onéreuse.

Voilà pour l'essentiel les deux points évoqués dans notre rapport : le reste se résume à des considérations plus techniques d'amélioration et de clarification du règlement que nous avons suggérées au législateur.

M. Alain Cadec, président. – Merci beaucoup pour votre synthèse.

Mme Florence Blatrix Contat. – Je souhaite vous interroger sur ce règlement de « cybersolidarité » au nom de ma collègue Catherine Morin-Desailly qui a

dû nous quitter. Vous avez répondu par la négative à sa première question qui vous demandait si vous aviez obtenu des informations plus précises de la Commission sur les estimations de coûts du dispositif.

Vous vous inquiétez également dans votre rapport de la structure du financement du « cyberbouclier » : comment expliquer, selon vous, la différence de taux de cofinancement européen entre les plateformes de supervision de sécurité nationales et transfrontières ?

Par ailleurs, les précédentes réformes sur la cybersécurité SRI 2 (directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information) et NIS 2 (*Network and Information Security*) étant entrées en vigueur en décembre dernier, est-il à votre avis vraiment utile d'ajouter un échelon supplémentaire – en instaurant notamment les centres d'opérations de sécurité nationaux (SOC) et transfrontières (Cross-border SOC) sans avoir, au préalable, pris le temps de savoir si l'architecture actuelle fonctionnait ?

Vous avez également évoqué dans votre propos le partage d'informations et vous vous félicitez que celui-ci soit rendu plus attractif grâce à une incitation financière. Cependant, ici au Sénat, nous nous demandons systématiquement si le partage d'informations est souhaitable dans tous les domaines. En particulier, ne pensez-vous pas que partager des informations relatives à la sécurité de l'État ou à la défense nationale risque d'affaiblir les États et leurs intérêts fondamentaux ?

Enfin, vous préconisez que le rapport post-incidents de cybersécurité soit remis dans un délai déterminé pour être vraiment utile. Quel serait ce délai, selon vous ? L'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA) est-elle en mesure de faire face à cette tâche à effectif constant ou cela nécessite-t-il de revoir son organisation ?

M. Frédéric Soblet. – En ce qui concerne les estimations de coûts, nous nous sommes effectivement montrés assez critiques dans notre avis. En réalité, ces estimations existent mais la Commission a fait le choix de ne pas les publier car, d'un point de vue légal, elle estime qu'il ne relève pas de sa compétence de décider quels seront exactement les moyens alloués à un tel mécanisme ; ce chiffrage incombe plutôt à un centre de compétence établi à Bucarest en 2023 qui dispose de ses propres structures de gouvernance. La Cour des comptes estime néanmoins qu'on ne peut pas raisonnablement demander au législateur d'approuver cette proposition de règlement sans publier au moins ces estimations, même si elles restent indicatives.

En ce qui concerne la différence des taux de cofinancement entre les SOC nationaux et les SOC transfrontières sur laquelle la Cour s'est interrogée, la Commission nous a répondu qu'il s'agit simplement de montrer aux États membres l'engagement de l'Union visant à créer un véritable élan en faveur des SOC transfrontières, s'efforçant ainsi de privilégier la coopération transfrontière plutôt que de renforcer les dispositifs nationaux.

Votre troisième question porte sur l'opportunité de cette proposition de règlement alors, en effet, que le règlement NIS 2 sur la cybersécurité a été mis à jour en 2022. Il est vrai que certains objectifs assignés aux structures mises en place par la directive NIS 2 sont similaires à ceux de la nouvelle proposition de règlement et c'est pourquoi notre avis évoque un risque de duplication. Il convient cependant de nuancer

ce propos car la directive NIS 2 de 2022 constitue la mise à jour d'un dispositif qui existait déjà depuis 2016 dans la directive NIS 1 : la nouvelle mouture sanctuarise de nombreux dispositifs qui existaient déjà de manière officieuse ou sous forme de projet pilote. Par conséquent, en termes de *timing*, je pense qu'il faut surtout garder en tête la vulnérabilité de l'Union européenne face aux cyberattaques, les risques d'attaques hybrides et le contexte politique qui accroît l'urgence de la situation. De notre point de vue, le problème ne réside pas dans le calendrier mais dans la nécessité de clarifier la gouvernance et d'éviter la duplication des dispositifs.

S'agissant du risque d'affaiblir l'Europe ou les États membres en matière de défense, par exemple, à travers le partage de données, je souhaite tout de suite vous rassurer : la proposition de règlement est un dispositif civil sans lien avec la sphère militaire. J'ajoute que, bien entendu, les dispositions du Traité s'appliquent : toute information qui serait de nature à mettre en péril la sécurité nationale ne doit pas être partagée ; le règlement est très clair à ce sujet et prévoit explicitement qu'il n'y a aucune obligation de partage d'informations de cette nature avec les autres États membres ou avec les institutions de l'Union.

En ce qui concerne notre recommandation relative à l'émission de rapports post-incidents, la Cour des comptes estime qu'il ne lui revient pas d'émettre des propositions précises à ce sujet : elle attire simplement l'attention sur le fait que des délais ne sont pas prévus et il ne faudrait pas que ces rapports soient finalisés trop tardivement, six mois ou un an après les incidents, car il faut être très réactif pour tirer les leçons de ces derniers. Ce travail peut-il être réalisé à effectif constant par l'ENISA ? La direction de cette agence répondra sans doute par la négative et il faut reconnaître que les incidents ainsi que les menaces sont en augmentation. La proposition de règlement, si elle n'impose pas nécessairement une nouvelle tâche à l'ENISA, en dehors de l'élaboration de ces rapports, renforce tout de même son rôle dans de nombreux domaines : ce sera donc à l'autorité budgétaire de s'emparer de cette difficulté mais l'Agence a indiqué de façon très transparente qu'il lui fallait des ressources supplémentaires pour pouvoir assumer ces nouvelles responsabilités.

M. Alain Cadec, président. – Nous arrivons à la fin de notre audition et je voudrais remercier très sincèrement nos intervenants en présentiel ou à distance. Nous rendons hommage à l'important travail qu'accomplit la Cour des comptes européenne.

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

Mercredi 22 novembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Réforme des institutions de l'Union européenne - Audition de M. Olivier Costa, directeur de recherche au CNRS, chercheur au Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris (CEVIPOF), directeur du département d'études politiques et de gouvernance européenne au Collège d'Europe, et Mme Daniela Schwarzer, membre du conseil d'administration, Fondation Bertelsmann, professeur honoraire à l'Université libre de Berlin, co-rapporteurs du groupe d'étude France-Allemagne, auteurs du rapport Naviguer en haute mer : réforme et élargissement de l'Union européenne au XXI^e siècle

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui deux éminents professeurs, Mme Daniela Schwarzer, membre du conseil d'administration de la Fondation Bertelsmann, professeur honoraire à l'Université libre de Berlin, et M. Olivier Costa, directeur de recherche au CNRS, chercheur au Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris (CEVIPOF), directeur du Département d'études politiques et de gouvernance européenne au Collège d'Europe.

Au nom de mes collègues, je suis très heureux de vous accueillir au Palais du Luxembourg et je vous remercie d'avoir accepté de venir devant notre commission nous présenter les conclusions de votre rapport.

Vous avez été, en effet, co-rapporteurs du groupe des douze experts franco-allemands sur la réforme des institutions de l'Union européenne, mis en place en janvier dernier à l'initiative de la secrétaire d'État aux affaires européennes, Mme Laurence Boone, et de son homologue allemande, Mme Anna Lührmann, ministre adjointe chargée des affaires européennes et du climat.

Il est en effet progressivement apparu aux États membres que l'élan vers l'élargissement, nourri par des considérations géopolitiques évidentes dans le contexte de la guerre en Ukraine, ne pouvait pas ignorer la nécessité, en parallèle, de mettre l'Union en capacité d'intégrer de nouveaux membres, potentiellement au nombre de huit, voire de dix si la Géorgie et le Kosovo se voyaient aussi reconnaître le statut de pays candidat. Car le constat de départ est le suivant – je vous cite : « L'Union européenne n'est pas encore prête à accueillir de nouveaux membres, ni sur le plan institutionnel ni sur le plan politique ».

Il est heureux qu'une initiative franco-allemande ait ainsi été prise pour réfléchir ensemble à ce défi : quelle réforme de l'Union européenne peut-on ou doit-on envisager pour maintenir sa capacité d'action, protéger ses valeurs fondamentales, renforcer sa résilience et la rapprocher des citoyens européens, dans la perspective d'un possible élargissement mais aussi dans le prolongement de la conférence sur l'avenir de l'Europe ?

Je tiens à préciser, pour y avoir représenté le Sénat avec ma collègue Gisèle Jourda, que, paradoxalement, le sujet de l'élargissement n'a quasiment pas été abordé dans les travaux de cette conférence.

Après plusieurs mois de travaux, vous avez présenté, le 18 septembre dernier, vos conclusions et propositions dans un rapport au titre bien choisi : « *Naviguer en haute mer : réforme et élargissement de l'Union européenne au XXI^e siècle* ». Il a été transmis aux membres de notre commission. Je précise que vous avez travaillé en toute indépendance et que vos propositions n'engagent pas les gouvernements français et allemand.

Si nous avons souhaité vous entendre, c'est parce que notre commission a la conviction que ce sujet de l'élargissement de l'Union européenne et de la nécessaire réforme de l'Union à mener au préalable s'impose comme l'enjeu majeur des prochaines élections européennes de juin 2024 – mais je ne sais pas si tout le monde en a conscience.

Votre audition, tombe, heureuse coïncidence, le jour même où les eurodéputés doivent adopter eux aussi leurs propositions de réformes de l'Union européenne, préparées par cinq rapporteurs, dont quatre Allemands, il faut le relever.

Nous sommes donc particulièrement intéressés d'échanger aujourd'hui avec vous sur les conclusions de votre rapport, qui portent sur des pistes pour assurer à la fois l'avenir des politiques européennes et un fonctionnement efficace des institutions européennes – qu'il s'agisse de l'effectif de la Commission européenne, du système décisionnel au sein du Conseil ou encore de la composition du Parlement européen.

Il s'agit de propositions innovantes : par de nombreux aspects, votre rapport présente le mérite de « sortir des sentiers battus ». Audacieux, il n'en est pas moins réaliste. Je pense, en particulier, à vos propositions pour rendre acceptable une extension du vote à la majorité qualifiée, en créant un « filet de sécurité pour la souveraineté », voire la possibilité d'une *opt-out*. Réaliste aussi, l'idée d'une intégration différenciée, avec une Europe à quatre cercles au moins : un noyau restreint, l'Union européenne, les membres associés puis la Communauté politique européenne.

Cela rejoint nos propres réflexions sur l'intérêt du recours à la différenciation. Je vous renvoie à ce sujet au rapport d'information sur les suites de la conférence sur l'avenir de l'Europe que ma collègue Gisèle Jourda et moi-même avons soumis à notre commission, qui l'a adopté en juillet dernier. En effet, dans une Europe à 27 aujourd'hui – et peut-être à 35 demain, voire plus –, tous les États ne voudront et ne pourront pas progresser au même rythme et il sera indispensable de permettre à ceux qui le veulent d'aller plus loin dans la voie de l'intégration, comme cela a été le cas avec l'euro ou Schengen.

En même temps, il faudra rendre substantielle l'intégration dans le club européen pour d'autres États, en utilisant des flexibilités leur permettant de participer par étapes à certaines des politiques européennes, c'est-à-dire en les accueillant dans chaque pièce de l'édifice européen, l'une après l'autre. Mais cette différenciation doit être encadrée et obéir à des principes garantissant l'unité européenne : à cet égard, vos propositions méritent toute notre attention.

Votre rapport a aussi l'intérêt de présenter plusieurs options possibles pour modifier les traités, en tenant compte notamment des réserves de nombreux États membres à se lancer dans une révision des traités, tant l'incertitude est grande, à la fois sur le fruit qui résulterait d'un tel processus de révision et sur la capacité des États membres à faire chacun ratifier ladite révision.

Je relève enfin votre insistance sur le respect des valeurs communes et de l'État de droit, tant en ce qui concerne les membres actuels de l'Union européenne que les candidats à l'adhésion. J'aimerais savoir comment, en votre qualité de juristes, vous appréhendez cette notion d'État de droit : citée parmi les valeurs de l'Union à l'article 2 du traité, cette notion n'a pas de définition juridique précise. Pourtant, c'est en référence à l'État de droit qu'a été construit le mécanisme de conditionnalité budgétaire qui est basé sur l'article 7 du traité et que vous suggérez d'étendre. C'est aussi sur son fondement que les institutions européennes justifient un contrôle de plus en plus étroit des politiques menées par les États membres – je pense au rapport annuel que la Commission publie sur l'État de droit depuis quatre ans. Quel jugement portez-vous sur ces évolutions ?

Enfin, je voudrais regretter que la place des Parlements nationaux n'ait pas été mieux reconnue dans votre rapport. Vous évoquez la création d'une chambre commune des cours et tribunaux suprêmes de l'Union pour les inciter à mieux dialoguer, mais les chambres parlementaires nationales restent les grandes oubliées de votre rapport, alors qu'elles ont à mon sens un rôle important à jouer pour rapprocher l'Union européenne des citoyens.

Madame le professeur, monsieur le professeur, je vous laisse maintenant la parole, dans l'ordre qui aura votre préférence, pour présenter votre travail, avant de répondre aux questions de mes collègues.

M. Olivier Costa, rapporteur du groupe d'étude France-Allemagne sur la réforme des institutions de l'Union européenne. – Je commencerai par quelques mots sur le contexte de la rédaction de ce rapport.

Vous avez présenté sa raison d'être, liée à la guerre en Ukraine qui rebat toutes les cartes et ouvre de nouvelles perspectives. Jamais l'Ukraine et la Moldavie n'auraient accédé au statut de pays candidats aussi rapidement sans ce bouleversement géopolitique. Jamais la Géorgie n'aurait pu accéder à ce statut qui va peut-être lui être également reconnu le mois prochain sans cela. De la même manière, les négociations avec les pays des Balkans occidentaux n'auraient pas été relancées sans ce nouveau contexte.

Cela crée donc une forme d'urgence qui exige des institutions européennes qu'elles se mobilisent pour penser la suite. Peu l'ont fait. Cela fait cinquante ans que se succèdent les rapports sur l'avenir de l'Union européenne mais, dans la période récente, assez peu de personnes se sont penchées sur cette question et sur les difficultés liées à l'unanimité nécessaire pour réformer les traités et les ratifier.

Un autre enjeu très important est l'affirmation somme toute nouvelle de l'Union européenne comme puissance. Il y a cinq ans, il était encore tabou à Bruxelles d'affirmer que l'Union était une puissance devant trouver sa place dans le jeu international, entre les États-Unis, la Russie et la Chine. Aujourd'hui, assez peu de

personnes le contestent. Il faut donc mettre en musique l'idée que l'Union européenne doit assurer sa propre sécurité dans un monde devenu un peu plus dangereux et très incertain. Une réélection de M. Trump à la présidence des États-Unis l'année prochaine relancerait aussi la réflexion sur la possibilité de s'en remettre uniquement à l'OTAN pour assurer notre sécurité.

Il faut donc repenser l'Union européenne : quelle Union voulons-nous, quelles institutions pour la faire fonctionner, comment organiser l'élargissement sans brader l'acquis communautaire et les valeurs de l'Union et faire en sorte qu'une Union européenne à 35 reste fonctionnelle, dans ce contexte qui demande de la réactivité et une certaine capacité à prendre des initiatives ? C'est ainsi que Laurence Boone et Anna Lührmann ont lancé cette réflexion, en nous demandant de nous focaliser sur les institutions et non sur les politiques. Tel était le mandat qui était le leur, en tant que membres du Conseil affaires générales, où se discutent les questions institutionnelles mais pas les politiques publiques. Or il est évident qu'il faudrait aussi mener une autre réflexion sur la réforme des politiques de l'Union européenne et de ses priorités budgétaires si l'on veut réussir à penser l'avenir de l'Union.

Le groupe qui a été créé était composé de douze membres, six Français, six Allemands, les uns issus des *think tanks*, les autres professeurs, d'autres encore praticiens à la retraite, avec un bel équilibre des générations et des profils – malheureusement sans équilibre des genres, puisqu'on comptait sept femmes pour cinq hommes, ce qui est assez rare pour être souligné.

Nous n'avons pas bénéficié d'un secrétariat et avons eu peu de moyens pour nous déplacer et nous rencontrer, mais cela nous a permis de prendre en charge tous les aspects de notre travail de manière très autonome.

Nous avons travaillé essentiellement en visioconférence, deux fois par mois. Nous avons produit un grand nombre de notes détaillées qui ont toutes été rédigées par un membre français et un membre allemand du groupe. Daniela Schwarzer et moi-même avons ensuite rédigé le rapport sur la base de toutes ces notes et des minutes de nos réunions.

Notre objectif était d'avoir un rapport le plus court possible. Les ministres auraient souhaité qu'il tienne en 20 pages ; il en compte finalement plutôt 30, que nous avons essayé de rédiger dans un langage relativement simple et accessible. Juridiquement, c'est un élément de critique facile pour nos collègues les plus affûtés, mais c'est un choix délibéré.

Nous avons auditionné une longue liste d'acteurs venus de toute l'Europe et des pays candidats au cours de nos travaux, à huis clos et sans en publier la liste, certains ne souhaitant pas y figurer. Cela a été très utile pour tester un certain nombre d'idées et de propositions.

Je ferai simplement trois remarques sur notre travail. La première, c'est son indépendance. Le président l'a dit : le rapport n'a pas été endossé par les ministres, et nous-mêmes avons travaillé de manière totalement indépendante des autorités françaises et allemandes. Nous avons aussi œuvré de manière bénévole, ce qui était une caution supplémentaire de notre liberté d'esprit. Nous n'avons pas vraiment rapporté aux cabinets ou aux ministres. Nous les avons rencontrés deux fois, plus pour leur indiquer

les thématiques sur lesquelles nous réfléchissions que pour leur proposer des solutions opérationnelles. De la même manière, nous avons fait un point d'étape avec le Conseil affaires générales le 29 mai. Néanmoins, là aussi, Daniela et moi avons plus parlé des thématiques qui nous préoccupaient que soumis des idées.

Nous n'avons pas pris en compte les intérêts ou les positions françaises et allemandes. L'idée était de réfléchir de manière abstraite, à l'échelle des Vingt-Sept, et nous n'avons jamais eu de débat franco-allemand au sein du groupe. Cela m'a agréablement surpris. Nous avons d'ailleurs proposé un certain nombre de pistes dans ce rapport, qui ne vont pas forcément dans le sens des intérêts français et allemands : en effet, si l'on veut penser à une réforme d'ensemble, il faut trouver un équilibre qui permette à chacun d'y trouver son compte.

Le rapport n'a pas été repris par les ministres, mais je pense qu'il commence à avoir un impact sur certaines positions, aussi bien des ministres des affaires étrangères que, dans une certaine mesure, de MM. Macron et Scholz.

Mon deuxième ensemble de remarques concerne la portée de nos propositions. L'idée était de trouver un équilibre entre les positions de nombreux analystes pessimistes, consistant à souligner toutes les divisions qui peuvent exister entre les Vingt-Sept et l'impossibilité qu'aucune réforme n'advienne, et celles bien plus ambitieuses, notamment celles du Parlement européen qui sont effectivement délibérées aujourd'hui et me semblent assez peu susceptibles d'être massivement reprises à leur compte par les États membres.

Nous avons essayé de proposer un ensemble de solutions réalistes permettant de contribuer à l'élaboration d'un compromis entre les Vingt-Sept.

Les questions que nous traitons sont de vieilles questions. Beaucoup de nos propositions sont des idées qui circulent depuis un certain moment. Notre idée était de revisiter tout cela à la lumière du nouveau contexte de la guerre en Ukraine, qui crée un état d'esprit très différent parmi les Vingt-Sept. On a pu le voir en temps réel : lorsqu'on a fait une première présentation d'un certain nombre d'idées, le 29 mai, elles ont été accueillies dans une ambiance relativement froide mais, lorsque nous avons présenté la version finale du rapport, mi-septembre, les choses avaient déjà changé. En l'espace de quelques mois, même les europhiles les moins enthousiastes avaient accepté l'idée qu'il allait falloir réaliser une réforme, qu'on l'aime ou non, puisque l'élargissement s'imposait plus comme une nécessité géopolitique que comme un choix de société ou un choix par rapport à l'intégration européenne. Tout cela avance très vite.

La situation est très tendue pour l'instant s'agissant des politiques publiques et du budget, mais j'ai bon espoir que les discussions qui s'annoncent progressent assez rapidement. Encore une fois, nous n'avons pu évoquer dans ce rapport la question des politiques publiques, et c'est évidemment un grand manque.

Troisième remarque : je crois qu'il existe aujourd'hui un consensus au Conseil, non sur les réformes à entreprendre mais sur l'idée qu'il va falloir en entreprendre certaines et que ceci est possible. D'une certaine manière, cela n'a pas été une surprise pour nous, car nous considérons l'intégration européenne avec un œil d'historien.

D'un point de vue introspectif, on peut dire qu'à toutes les étapes de la construction européenne, les choses furent compliquées. Néanmoins, on a connu quatre réformes majeures des traités depuis 1990, quatre vagues d'élargissement, et tout ceci avec des exigences d'unanimité pour la négociation ou la ratification. Les contraintes sont aujourd'hui les mêmes. Plus il y a d'États membres et de joueurs, plus les choses sont complexes, mais on ne peut pas commencer en disant que rien n'est possible.

Certes, certains *leaders* nationaux ont moins d'appétence pour l'élargissement. M. Orbán ne s'en cache pas. Il existe une problématique budgétaire avec les États membres dits « frugaux », mais je pense qu'il n'y a rien d'insurmontable et qu'il faut explorer sérieusement et concrètement les possibilités d'une réforme si l'on veut qu'elle puisse intervenir.

Mme Daniela Schwarzer, rapporteure du groupe d'étude France-Allemagne sur la réforme des institutions de l'Union européenne. – Le rapport ayant dû être court, il nous a fallu choisir entre beaucoup de réformes possibles. Nous avons donc d'abord défini des objectifs et avons choisi des propositions qui renforcent au moins un des trois principes suivants : accroître la capacité d'action de l'Union européenne, notamment au regard du contexte politique, préparer les institutions à l'élargissement et renforcer l'État de droit et la légitimité démocratique.

Ce troisième principe est aussi le premier grand chapitre du rapport. Pourquoi a-t-on commencé le rapport par celui-ci ? Tout d'abord, on a parlé de l'état de l'Union européenne tel qu'on l'observe aujourd'hui. Or une de ses faiblesses est le fait qu'elle ne puisse efficacement défendre le principe d'État de droit au sein des Vingt-Sept. On a beaucoup discuté de la Hongrie, tout comme alors de la Pologne, laquelle est aujourd'hui en train de mettre en place un autre Gouvernement qui pourrait renverser les réformes du parti gouvernemental Droit et justice (PIS). C'est un grand défi pour l'Union européenne, l'État de droit étant la base du marché intérieur, que de voir remis en question des principes comme l'indépendance judiciaire au sein des États ou la reconnaissance de la primauté du droit européen et de la Cour de justice européenne.

Sur ces sujets, nous faisons deux propositions. Tout d'abord, nous avons étudié de près la conditionnalité budgétaire qui a été introduite avec le Fonds européen de reconstruction (*NextGenerationEU*). C'est selon nous un principe efficace qu'il faut revisiter, notamment dans le cadre de la définition du nouveau cadre financier de l'Union européenne.

Le groupe est tombé d'accord sur le fait que les citoyens des États membres donateurs au titre du budget européen doivent s'attendre à ce que l'argent soit dépensé dans un cadre d'État de droit et de transparence. Nous pensons que cette proposition sert non seulement à renforcer le principe de l'État de droit au sein de l'Union européenne, mais ajoute de la légitimité politique aux dépenses européennes.

Nous avons proposé d'améliorer la procédure visée à l'article 7 du traité sur l'Union européenne, ce qui nécessiterait une réforme du traité, en remplaçant le vote à l'unanimité moins une voix par un vote à la majorité des quatre cinquièmes du Conseil. Il serait ainsi plus facile de sanctionner un État membre.

Deuxièmement, nous proposons de renforcer le cadre automatique de la réponse en introduisant des délais contraignant le Conseil à statuer une fois la procédure ouverte. Aujourd'hui, on observe que les délais sont très longs. Or pour avoir plus de poids politique, il est très important que la procédure avance rapidement.

Troisième élément, lié au précédent : nous demandons de prévoir des sanctions automatiques dans les cinq ans qui suivent toute proposition visant à déclencher la procédure.

Nous avons fait figurer ces propositions au premier chapitre, car l'Union européenne telle qu'on la connaît aujourd'hui, avec son marché intérieur, ne saurait se maintenir sans être capable de défendre ce principe de base : l'État de droit.

Le deuxième chapitre porte sur les défis institutionnels. Nous avons identifié cinq domaines clés à réformer. Nous avons évoqué le Parlement européen en suggérant notamment de ne pas accroître le nombre maximal de députés, à savoir 751, à répartir selon la formule de Cambridge.

Nous avons ensuite étudié le fonctionnement de la présidence de l'Union européenne, qui intervient sur une période de six mois. Nous trouvons qu'il s'agit d'un élément très important, à la fois pour la gestion du Conseil des ministres de l'UE, mais aussi pour que chaque État membre s'approprie les affaires européennes et puisse communiquer sur son propre rôle au sein de l'Union européenne vis-à-vis de ses citoyens.

Nous pensons que la coordination des présidences du Conseil peut être renforcée. Nous proposons de passer d'un trio – trois pays membres qui se coordonnent sur une période de dix-huit mois – à un quintette donc cinq présidences successives organisées sur deux ans et demi, la moitié du mandat de la Commission européenne et du Parlement européen. Nous pensons que cela permettrait ainsi de mieux coordonner les initiatives politiques avec le programme de travail de la Commission et d'avoir plus de cohérence entre deux élections européennes.

S'agissant de la Commission européenne, nous avons naturellement choisi de parler de la taille et de l'organisation du collège. C'est aujourd'hui, avec 27 commissaires, une organisation très complexe. Le collège à 35 commissaires serait encore plus : il faudrait inventer des dossiers supplémentaires pour chaque pays et chaque commissaire.

Le traité de Lisbonne offre la possibilité de réduire la taille du collège. C'est une première option, mais nous sommes conscients du prix politique que cela peut avoir si un pays membre n'a pas de commissaire pendant cinq ans.

Notre deuxième option, politiquement plus facilement négociable selon nous, consiste à différencier les commissaires et à établir une certaine hiérarchie sans nécessairement réduire le droit de vote ce qui impliquerait de réformer le droit primaire, ce qui semble trop difficile.

Nous avons aussi parlé du processus de décision au Conseil. Vous avez déjà évoqué le principe du vote à la majorité qualifiée. C'est selon nous un élément très important, notamment pour avoir plus d'efficacité dans le processus de décisions au sein

du Conseil. Nous nous sommes longuement entretenus avec des personnes très proches du fonctionnement du Conseil. Elles ont notamment évoqué les mécanismes de prise de décision. Vous avez déjà évoqué nos recommandations principales. Je veux y ajouter un élément d'explication : même si la majorité qualifiée n'est pas appliquée mais qu'elle existe, elle peut avoir un effet favorable à la construction d'un consensus entre les États membres.

C'est pourquoi nous pensons, même si on introduit une clause de protection de la souveraineté nationale et la possibilité de transférer des décisions au Conseil européen, que notre proposition aurait un effet de discipline politique en facilitant le consensus entre les États membres.

Enfin, pour renforcer la démocratie à l'échelle de l'Union européenne, nous proposons l'harmonisation des lois électorales au sein de l'Union européenne entre les États membres. Les conditions dans lesquelles les élections se déroulent au sein des États membres ne sont pas harmonisées. Nous soumettons donc des mesures très concrètes pour arriver à cet objectif.

Nous proposons par ailleurs des éléments de démocratie participative. Beaucoup ont été testés au sein de l'Union européenne. Nous pensons que ce sont des outils très intéressants pour renforcer la démocratie représentative, que nous ne remettons pas en question. Nous proposons aussi d'utiliser ces instruments pour préparer l'élargissement.

Nous suggérons d'impliquer les citoyens des États candidats dans les décisions pour chaque question qui les intéresse. Cela peut être le début d'un débat transeuropéen. Nous ne voyons pas de contraintes politiques ou légales à cette évolution.

S'agissant des questions de transparence et de lutte contre la corruption, grand sujet pour le Parlement européen, nous proposons de créer un nouvel office de la transparence et de la probité chargé de superviser les activités de tous les acteurs travaillant pour les institutions de l'Union européenne.

Nous avons abordé la question des compétences, des attributions et des ressources de l'Union européenne, qui n'était pas strictement dans notre mandat, sous l'angle institutionnel et décisionnel. Nous faisons des suggestions qui tiennent compte de la nouvelle situation géopolitique extérieure de l'Union européenne, mais aussi des défis intérieurs qui ont augmenté du fait des crises, auxquels le budget doit répondre.

Nous proposons d'introduire de nouveaux mécanismes de décision pour les dépenses, mais aussi de réexaminer les ressources du budget européen, notamment avec l'exemple du fonds *NextGenerationEU*.

M. Olivier Costa. – S'agissant de l'État de droit, nous ne nous sommes pas lancés dans une définition afin de ne pas rendre un rapport de 200 pages.

Nous étions d'accord pour dire que cette question, qui n'a pas toujours été très centrale dans les réflexions sur l'intégration européenne, l'est devenue. Nous-mêmes n'étions pas convaincus qu'elle soit si centrale. À force de travailler sur le sujet, nous nous sommes dit que c'était absolument fondamental et qu'il est impossible

de détacher intégration économique et État de droit. Nous nous inscrivons donc en faux contre la possibilité, défendue aujourd'hui par certains, de ramener l'UE à un simple marché et de laisser les responsables politiques nationaux gérer les choses comme ils l'entendent chez eux.

Nous sommes vite arrivés à la conclusion que, sans État de droit, il ne peut y avoir de marché unique, car si on ne peut éviter les distorsions dans l'application du droit européen, on ne peut garantir les droits individuels des citoyens européens qui iraient travailler, étudier ou vivre dans un autre État membre ni même conférer la sécurité juridique aux opérateurs économiques qui iraient signer un contrat ou ouvrir une entreprise et risqueraient d'être dépouillés de leurs biens ou de leurs droits faute d'indépendance de la justice. C'est pourquoi nous lui avons donné un rôle très central dans le rapport.

Nous avons dû faire des choix assez difficiles pour tenir l'objectif de 30 pages. Certaines thématiques très importantes n'ont pas été évoquées, soit parce qu'elles ne nous semblaient pas réalistes, soit parce qu'elles ne nous semblent pas prometteuses, comme les propositions qui ont cours au Parlement européen sur les listes transnationales pour les élections européennes, le droit d'initiative du Parlement européen, la fusion des postes de président de la Commission et du Conseil européen. Nous avons estimé que toutes ces réformes étaient porteuses de plus de problèmes que d'avantages.

Il existe d'autres sujets sur lesquels nous n'avons pas travaillé parce que nous avons estimé ne pas avoir grand-chose à ajouter à ce qui était proposé. C'est le cas du rôle des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne.

Beaucoup de propositions et de rapports circulent ici et là. Des idées comme le carton vert nous semblent tout à fait positives, mais il n'y avait rien d'intéressant à ajouter sur le sujet. J'attire l'attention de votre commission sur le rapport récemment publié par le Centre d'étude et de prospective stratégique (CEPS), un *think tank* de Bruxelles, rapport rédigé par Kalypso Nicolaidis, Sophia Russack et Nicolai von Ondarza. Sophia Russack et Nicolai von Ondarza sont membres du groupe des douze. Leur rapport porte spécifiquement sur la question démocratique et envisage cinq ensembles de réformes pour améliorer la démocratie dans l'Union européenne. Il donne une large part à la question du rôle des Parlements nationaux dans la gouvernance européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Au-delà des crises – guerre en Ukraine, covid, etc. – qui ont fait progresser l'Union européenne vers des compétences mieux assumées, il faut aussi considérer les politiques intérieures de chaque État membre et l'évolution des mandats politiques confiés aux gouvernants de ces États membres.

Les relations compliquées que l'Union européenne peut avoir avec certains pays - je pense à la Pologne, à la Hongrie – sont directement liées à la politique interne de ces États et de leurs Parlements nationaux.

Nous avons beaucoup travaillé pendant la présidence française sur la façon dont on peut mieux organiser la relation entre les Parlements nationaux et les institutions européennes.

La réduire à la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union européenne (COSAC), qui se réunit une fois par semestre à chaque présidence, n'est pas acceptable. Il faut une implication plus forte des parlementaires nationaux. C'est ma conviction personnelle. Elle sera, je l'espère, portée par la suite, car c'est un enjeu très fort de la vie européenne.

Mme Marta de Cidrac. – Je trouve que le titre de votre rapport constitue tout un programme. On comprend la difficulté de la tâche à laquelle vous vous êtes attelés.

Vous avez rappelé les trois objectifs que vous vous étiez imposés dans cet exercice pour faire un certain nombre de recommandations, parfois relativement techniques : accroître la capacité d'action, préparer les institutions à l'élargissement, renforcer l'État de droit et la légitimité démocratique.

Sur ce dernier point, il convient de rappeler que l'Europe est constituée d'États membres qui comptent des citoyens et souligner l'importance de leur représentation au sein de nos institutions européennes. Cela rejoint la réflexion du président Rapin lorsqu'il se pose la question de savoir quelle place vous octroyez aux Parlements nationaux dans votre rapport. Comment nous, parlementaires, représentant nos concitoyens, pouvons-nous participer à la démocratie à l'échelle européenne, notamment par ces temps un peu troubles que nous traversons ?

Mme Schwarzer, vous évoquez la création d'un office de la transparence et de la probité. Vous dites même qu'il serait bon qu'on le transforme en une institution européenne. Ne pensez-vous pas que si les Parlements nationaux pouvaient être mieux entendus et avoir plus de place dans le jeu européen dans son ensemble, cela pourrait sans doute résoudre un certain nombre de questions ? N'oublions pas que ce sont les contribuables européens qui, d'une certaine manière, financent nos actions européennes.

Nous sommes à la veille d'élections importantes, et nos concitoyens vont à nouveau nous interroger sur l'Europe, sans toujours comprendre t en quoi l'Union européenne est présente dans leur quotidien.

M. Claude Kern. – Au-delà des mérites et de la capacité des pays candidats à mener les efforts nécessaires pour s'adapter à l'acquis communautaire et aux exigences de l'adhésion, quelle est votre évaluation de la capacité d'absorption de l'Union européenne ?

J'ai été frappé, dans votre rapport, par la gradation qui renouvelle la théorie des cercles concentriques chère à Hubert Védrine : l'adhésion doit-elle être un tout ou rien ? Peut-elle au contraire être progressive ? Selon quelles modalités ?

Mme Audrey Linkenheld. – Je trouve particulièrement intéressante la réflexion qui est la vôtre et les recommandations qui en découlent afin de fortifier et protéger l'État de droit à l'échelle de l'Union européenne, tout en envisageant son élargissement.

Je dois toutefois reconnaître que je vous trouve relativement optimiste de ce point de vue. Je ne suis pas complètement certaine que ces éléments soient suffisants quand on voit la désaffection des citoyens européens à l'égard des institutions, de

l'Europe, et de l'idée européenne en général. Je ne suis pas sûre que les prochaines élections me démentent ni que ce soit suffisant face à la montée des nationalismes en Europe, conséquence ou dommage collatéral de cette désaffection. J'aurais aimé vous entendre à ce sujet.

Je relève un paradoxe dans vos recommandations. Vous dites à juste titre que l'élargissement apparaît comme un choix géopolitique, renforcé après les événements survenus en Ukraine. Or le seul sujet qui reste soumis à l'unanimité dans vos recommandations concerne la politique étrangère et de sécurité commune. On peut le comprendre, mais l'élargissement est d'abord un choix géopolitique plus qu'un choix économique et social.

Quel regard portez-vous depuis le 7 octobre sur les recommandations et les constats que vous avez établis sur l'impératif géopolitique de l'élargissement ? Je fais évidemment référence à ce qui se passe en Israël et en Palestine, question sur laquelle l'Europe a eu du mal à se positionner, avec des divergences de positionnement jusque dans le couple franco-allemand. Y a-t-il des choses que vous diriez autrement depuis ces événements ? Au contraire, certaines choses vous confortent-elles depuis ces événements ?

Enfin, vous avez indiqué que vous étiez heureux qu'il n'y ait pas eu de débat franco-allemand entre vous. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quels sont les sujets sur lesquels vous pensez qu'il aurait pu avoir lieu ? Je suis moi-même franco-allemande et je vais participer très prochainement à des échanges entre nos deux pays au plus haut niveau puisque j'accompagnerai demain le Président du Sénat, ainsi notamment que le Président de notre commission, en Allemagne. Cela m'intéresserait que vous nous en disiez davantage, même s'il n'y a pas eu officiellement de débat.

Mme Valérie Boyer. –Je serai plus directe que ce qui a été dit jusqu'à présent : comment peut-on envisager d'intégrer dans l'Union européenne des États qui sont le théâtre de conflits, gelés ou non. J'aimerais qu'on m'explique comment c'est possible. Nous allons bientôt discuter de la Géorgie qui fait face, sauf erreur de ma part, à deux conflits gelés.

Par ailleurs, je reviens d'Arménie avec quelques collègues, au titre de notre appartenance à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Cela fait très longtemps que l'Arménie aurait aimé un geste, un regard, quelque chose qui la sorte de son isolement abominable face aux Turcs, aux Azéris, après son abandon par les Russes.

La Géorgie a pu avancer sur le chemin de l'Union. Pourquoi n'irait-on pas plus loin pour l'Arménie, pour ne pas y laisser carte blanche aux Azerbaïdjanais ?

Enfin, je souscris totalement à ce que vient de dire le président : on ne peut plus continuer à parler d'Europe sans l'assentiment des parlements nationaux. Ce n'est pas un sentiment antieuropéen qui se dégage en Europe, mais plutôt un sentiment anti-institutions européennes. C'est plus la supranationalité de nos institutions qui gêne nos concitoyens. Mon sentiment est que les Français – et probablement les autres peuples d'Europe - se sentent européens mais ne comprennent probablement pas les agissements et le dogmatisme ou les pratiques administratives des institutions européennes

M. Didier Marie. – Je partage nombre des postulats que vous avez posés à propos de la nécessité du respect de l'État de droit, qui a peut-être été insuffisamment mise en exergue précédemment, de la conditionnalité des aides, qui a été testée avec succès dans le cadre du plan de relance, et de la question du changement du mode décisionnel avec la fin de l'unanimité sur la plupart des sujets.

Cela étant, j'ai deux inquiétudes. La première porte sur le calendrier. Considérez-vous qu'un certain nombre d'éléments que vous proposez puissent être mis en œuvre avant le renouvellement du Parlement européen et la mise en place d'une nouvelle Commission, c'est-à-dire d'ici novembre 2024 ?

Deuxièmement, si cela semble difficile, au regard des échéances politiques que nous connaissons, et notamment des échéances nationales dans un certain nombre de pays et d'États membres, pensez-vous qu'il soit aisé de trouver une majorité d'États pour faire avancer ces dossiers ?

De la même façon, vous avancez un certain nombre de propositions qui peuvent se faire dans le cadre des traités actuels, mais vous soulignez qu'un certain nombre d'autres ne pourraient se faire que dans le cadre d'une révision des traités. Selon vous, quelles sont les conditions à réunir pour permettre d'engager cette révision ? Cela doit-il se faire par la consultation des citoyens européens, par procédure intergouvernementale ou par toute autre possibilité ? La première solution est la plus démocratique, mais la plus porteuse de risques. À l'inverse, si on passe par des procédures intergouvernementales, les citoyens considéreront que ce grand « machin » européen fonctionne encore par lui-même.

Enfin, la question de l'élargissement est revenue au cœur des débats du fait de l'agression russe en Ukraine et devient certainement encore plus nécessaire aujourd'hui avec ce que nous connaissons depuis le 7 octobre. Ceci étant, avez-vous le sentiment que ce choix géopolitique qui s'impose à l'Europe est partagé par l'ensemble des États membres ?

Mme Gisèle Jourda. – Comment évaluer les contrats d'association des pays qui ont contractualisé avec l'Union européenne dans le cadre du partenariat oriental – je pense à la Moldavie, à l'Ukraine et à la Géorgie –, alors que ces pays sont maintenant engagés dans un processus vers l'élargissement ? Comment évaluer ces contrats d'associations toujours en cours avec ces trois pays ?

Par ailleurs, nous avons, avec le président Rapin, représenté le Sénat à la conférence sur l'avenir de l'Europe. Lorsqu'on parle de la décision d'élargissement, on parle d'une possible décision des gouvernements, mais est-on bien sûr que les peuples concernés soient vraiment en accord avec cette décision ?

M. Olivier Costa. – Monsieur le président, vous avez raison d'insister sur le fait que le jeu se joue à deux niveaux. C'est pourquoi il faut conserver l'esprit ouvert. Peu de personnes auraient parié sur un changement de majorité en Pologne. Ce changement va avoir des répercussions majeures sur la possibilité de négocier une réforme des traités et les conditions d'un élargissement. Je ne pense pas que le gouvernement polonais devienne soudainement europhile, mais on ne sera pas dans une situation polarisée comme on a pu la connaître ces dernières années.

Cela peut bien sûr aller dans les deux sens : on n'est pas à l'abri de changements de gouvernement dans des pays pour l'instant pro-européens, mais il faut se donner la possibilité que quelque chose se passe si rien n'est préparé.

Il faut éviter de faire ce qu'on a fait dans les années 2000 : l'Union européenne attendait que les États candidats soient prêts et les États attendaient que l'Union européenne soit prête. Or personne n'était prêt. L'élargissement s'est ainsi fait dans des conditions suboptimales, avec un traité de réforme qui est arrivé après les élargissements et des États candidats qui n'étaient pas tous à niveau lorsqu'ils sont entrés dans l'Union européenne.

S'agissant de la place des Parlements nationaux, même si nous n'en avons pas parlé dans le rapport, les douze experts se sont mis assez vite d'accord pour reconnaître l'Union européenne comme un système politique hybride, qui est comme tel et qui le restera, c'est-à-dire un hybride entre la méthode communautaire originale inventée dans les années 1950, qui a subi une forme de parlementarisation avec le Parlement européen, les élections européennes, les partis nationaux, et un retour des États par le biais du Conseil, du Conseil européen et des Parlements nationaux. C'est inscrit dans les traités. Je pense qu'il y a là une forme d'équilibre.

C'est certes compliqué à comprendre mais très efficace. Il ne faut surtout pas toucher à cet équilibre. Le point de vue des rapporteurs était de ne rien proposer qui constitue un changement radical de la nature du système politique de l'Union européenne, qui doit conserver trois approches, avec un rôle pour la Commission et la Cour de justice, un rôle pour le Parlement européen, un rôle pour les organes représentant les États.

De fait, deux logiques de légitimation sont à l'œuvre : une européenne, *via* le Parlement européen, la Commission, la Cour, et une nationale, *via* le Conseil, le Conseil européen et les Parlements nationaux. D'une certaine manière, le rôle de Parlements nationaux n'est pas évoqué dans notre rapport, mais il est présent entre les lignes.

S'agissant des questions de Mme de Cidrac, notre rapport est sans doute relativement technique, notre ambition étant de fournir des éléments de réflexion à destination des futurs négociateurs. Nous nous adressons essentiellement aux parties prenantes au débat, même si nous avons essayé de le faire de manière brève et pas trop jargonnante.

Concernant le rapport des citoyens à l'Union européenne, je ne serais pas aussi pessimiste que vous : je crois qu'on revient à l'Europe fonctionnelle des années 1950. L'opinion publique change assez positivement parce que les citoyens sont de nouveau amenés à comprendre à quoi elle sert.

L'Union européenne n'est pas simplement là pour fabriquer des normes qui n'ont aucun sens ou avoir des institutions qui tournent à vide. Elle mène des politiques pour penser la transition numérique, le *Green Deal*, les enjeux de sécurité. Tant que l'Union européenne produira des biens publics, elle pourra donner satisfaction à une partie de l'opinion publique. Ce qu'il faut absolument éviter, c'est de retomber dans la séquence constitutionnelle des années 2000, à savoir réfléchir sur les institutions sans

réfléchir sur les contenus, les missions et les objectifs. Cela a été selon moi une erreur politique.

Monsieur Kern, la capacité d'absorption de l'Union européenne est très faible. C'est pourquoi il faut des réformes majeures dans le cycle législatif 2024-2029. Si ces réformes ne sont pas entreprises, je pense que l'Union européenne ne pourra pas accueillir de nouveaux États : il faut changer les politiques, changer les institutions et changer le fonctionnement du budget pour s'adapter à ce nouveau contexte.

S'élargir à tel ou tel État des Balkans occidentaux n'est pas un grand enjeu, mais s'élargir à l'Ukraine est une tout autre affaire, qui aura des répercussions massives sur le budget, la politique régionale, la politique agricole. Il faut adapter ces politiques. Ce débat doit commencer car, pour l'instant, on n'y est pas du tout.

Concernant l'adhésion « tout ou rien », notre proposition de quatre cercles, dont on débat depuis 30 ans, définit l'Union européenne comme un deuxième cercle avec, au sein de cette Union, la possibilité pour un nombre plus restreint d'États d'aller bien plus loin dans l'intégration. On trouverait autour de l'Union un cercle de membres associés pour créer une catégorie homogène avec les États qui ont des rapports particuliers avec l'Union, comme la Suisse, la Norvège, la Turquie voire le Royaume-Uni. Enfin le quatrième cercle serait celui du continent, avec la Communauté politique européenne.

D'une certaine manière, l'élargissement doit aussi se penser dans ce contexte, avec des États qui voudraient peut-être d'abord accéder à un statut de membres associés avant de devenir membres pléniers.

Notre idée est que chaque État doit se trouver dans le cercle où il a envie d'être. Il n'est pas question de forcer les Britanniques à revenir dans l'Union ni de les exclure définitivement de tout arrangement, mais de proposer une structure claire où chaque État a un niveau d'implication et d'engagement.

On peut aussi réfléchir à une adhésion par étapes, qui a déjà été pensée lors de la réforme du processus d'élargissement de 2020. On a maintenant six grands paquets de négociation et éventuellement la possibilité pour un État candidat de commencer à bénéficier d'une politique sans en avoir terminé avec tous les autres. Cela nous semble assez pragmatique, car attendre que les États candidats aient bouclé l'ensemble des négociations sur les six paquets sera très long.

Si on veut néanmoins réaliser une adhésion par étapes, il existe plusieurs conditions : on ne peut séparer l'État de droit du marché intérieur. L'idée qui consisterait à dire que les États candidats pourraient très rapidement rejoindre le marché intérieur sans se préoccuper de réforme de la justice ou de protection des droits fondamentaux ne me semble pas bonne.

Deuxièmement, il faut que ce soit réversible. L'État qui participe à une politique parce qu'il dit qu'il est prêt ou qu'il est reconnu comme tel doit y participer tant qu'il continue à faire les efforts attendus.

Troisièmement, il faut un calendrier précis. Il faut absolument éviter une situation de gel où un État participerait à telle ou telle politique et s'en contenterait. On

entrerait là dans une Europe à la carte, qui ne serait pas gérable du point de vue institutionnel ni sur le plan de la lisibilité.

Mme Linkenheld a évoqué la désaffectation des citoyens. Je ne suis pas sûr de celle-ci. Les gens parlent beaucoup des élections de l'année prochaine. Je constate qu'en 2019, en France, on a eu un taux de participation aux élections européennes de 50 %, contre 46 % aux législatives en 2022 et 47 % en 2017. Les députés européens sont donc en quelque sorte mieux élus que les députés à l'Assemblée nationale, et personne ne va les contester.

Mme Audrey Linkenheld. – Je ne trouve pas que ce soit bon signe !

M. Olivier Costa. – Je constate simplement un déclin de la participation dans toutes les élections, sauf les élections européennes, où on a eu un rebond de participation de huit points en 2019, soit une hausse de 20 %. C'est énorme.

Cela veut dire que, confusément, les citoyens comprennent qu'il s'agit d'enjeux importants. Quand on regarde plus précisément les enquêtes d'opinion, les citoyens sont critiques à l'égard de l'Union européenne mais restent attachés au principe de participation de leur pays. On pourrait faire le même constat avec le rapport aux institutions en général. Les gens sont très critiques vis-à-vis des élus, mais sont attachés à leurs institutions et à la façon dont elles fonctionnent.

Pour ce qui est de la politique étrangère, nous n'avons pas proposé de sortir de l'unanimité pour les grandes décisions parce que l'Union européenne n'est pas une fédération : elle est composée de 27 États, très attachés à leur souveraineté et à leur politique étrangère. Si on avait une majorité qualifiée pour les grandes décisions touchant la politique étrangère, on risquerait, lors d'un sommet européen, par exemple, d'avoir une décision adoptée à la majorité qualifiée pour un nouveau train de sanctions contre la Russie, avec trois ou quatre membres du Conseil européen disant aux médias : « On m'a forcé la main, j'ai été mis en minorité. Je ne me sens pas concerné par cette décision ».

Je pense que la majorité qualifiée est un outil adapté à certains types de décision et non à d'autres, de même que, dans nos institutions françaises, on peut plus facilement changer une loi *lambda* que la Constitution. Les règles de majorité ne sont pas les mêmes.

Quant à l'existence ou non d'un débat franco-allemand dans le groupe, il y a peut-être une tendance française à avoir une vision plus intergouvernementale de l'intégration européenne, plus gaullienne, – oserais-je dire – un peu « à la Macron », et, côté allemand, une approche des institutions européennes en référence à des institutions fédérales. On n'a jamais eu ce type de débat entre nous, ce qui était plutôt une bonne surprise. Cela nous a évité des soucis.

S'agissant des questions de Mme Boyer, la capacité pour l'Union d'intégrer des pays avec des conflits constitue évidemment une problématique très importante. La situation des États qui sont en conflit avec un autre État candidat ou un État membre de l'Union européenne doit être résolue avant l'entrée dans l'Union. En revanche, on ne peut donner les clés de l'élargissement à la Russie.

Ces questions doivent être traitées très sérieusement. On ne peut faire entrer un État en guerre dans l'Union européenne, mais ce doit être possible pour la Moldavie, y compris la Transnistrie, sans attendre une hypothétique solution.

S'agissant des questions du sénateur Marie à propos du calendrier, il faut absolument avoir un accord politique sur la procédure de désignation de la présidente ou du président de la Commission avant l'élection. Les traités sont à mon sens mal rédigés de ce point de vue. Il y a une incertitude sur qui choisit le président ou la présidente de la Commission, et le Parlement européen devrait élire cette personne à la majorité des membres.

Dans le futur Parlement à 720 députés, la majorité correspondra à 361 députés ; tous les abstentionnistes et les absents seront considérés comme votant contre. C'est difficile. Mme von der Leyen avait eu une majorité de sept voix. Je suis assez inquiet : s'il advenait que le Conseil européen propose un candidat et que le Parlement européen ne soit pas très enthousiaste, ce candidat pourrait ne pas avoir la majorité et on entrerait dans une crise institutionnelle longue.

Nous n'avons pas proposé une institutionnalisation de la procédure dite du *spitzenkandidat*, mais il faut un accord politique entre le Conseil européen, le Parlement et les groupes politiques sur cette question pour éviter une catastrophe.

La révision des traités est une question dont on a beaucoup débattu. Nous proposons six scénarios de révision. Les choses sont assez complexes. Il existe trois approches. La première est la vraie révision, selon ce qui est prévu dans les traités, avec une convention et des référendums potentiels dans un certain nombre d'États. À titre personnel, j'y suis favorable. Il y a un vrai risque politique, mais je pense que les citoyens sont des gens raisonnables et qu'il faut ouvrir le débat sur l'élargissement et la réforme des traités, faire preuve de pédagogie et ne pas laisser ce sujet à l'extrême droite ou à l'extrême gauche, qui en ont parfois une approche un peu biaisée.

La deuxième approche serait une révision des traités *via* les traités d'accession, car qui dit élargissement dit modification des traités existants. Un certain nombre de réformes institutionnelles pourraient figurer dans les traités d'accession – modifier la composition du Parlement, de la Commission – que sais-je ?

Enfin, la troisième solution est la solution de repli, qui consisterait, en cas de blocage, à avoir un traité *ad hoc*, hors Union européenne. Rien n'interdit aux États ou à un certain nombre d'États membres de « bricoler » quelque chose dans l'intergouvernemental. Ce n'est pas souhaitable, mais c'est une solution de repli en cas de veto durable d'un ou plusieurs États membres.

Enfin, j'en viens à la question de Mme Jourda sur l'attitude des pays candidats est une très bonne question. Chaque pays a sa propre procédure pour valider un éventuel élargissement à l'Union européenne. À titre personnel, je pense que le référendum s'impose pour une décision aussi importante pour l'avenir de ses citoyens. On sait qu'il existe des pays divisés de ce point de vue. Nous recommandons dans notre rapport d'associer les citoyens de pays candidats à la procédure d'élargissement, ce qui n'a pas été fait les fois précédentes.

On a eu le sentiment que la négociation n'impliquait que les responsables politiques des États, parfois contre les citoyens parce que cela impliquait de mener toute une série de réformes souvent impopulaires. On a bien vu que les responsables politiques des pays candidats, dans les années 2000, ont perdu toutes les élections du fait de ces réformes. Je pense qu'il faut renverser la vapeur, associer les citoyens de pays candidats au processus *via* les instruments de participation qu'on a déjà, de sorte qu'ils soient impliqués et que la pression des citoyens porte davantage sur les responsables politiques plutôt que l'inverse.

Mme Daniela Schwarzer. – S'agissant des pays en conflit et de notre politique d'élargissement, vous avez évoqué particulièrement le cas de l'Arménie. L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ont depuis des années renforcé les liens avec l'Union européenne, avec par exemple la fin des visas pour l'Ukraine, les traités de partenariat qui incluent des liens économiques plus étroits et l'intégration dans des politiques partielles.

Parmi les six pays du Partenariat oriental qui étaient, au début, sur un pied d'égalité, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie n'ont pas choisi d'avancer comme les trois premiers que je viens d'évoquer. La Géorgie va très probablement devenir officiellement candidate à l'adhésion.

La porte n'est pas fermée pour l'Arménie, mais les choix stratégiques du gouvernement en place et ses liens avec la Russie, pour l'instant, n'ont pas placé le pays en position de demander le statut de candidat.

M. Jean-François Rapin, président. – Le fond de la question de Mme Jourda portait sur le fait que le statut de ces États, qui passent de membres du partenariat oriental à candidats, les fait entrer dans une autre stratégie.

Mme Daniela Schwarzer. – Les traités d'association avec l'Union européenne resteront en place, mais effectivement avec une nouvelle qualité politique.

Mme Gisèle Jourda. – Ce qu'on demande dans la procédure d'élargissement n'est pas du tout la même chose que ce qu'on demande dans le cadre du contrat d'association relatif au partenariat oriental.

Mme Daniela Schwarzer. – Il y aura des éléments supplémentaires très importants, mais cela n'annule pas les contrats en place.

Comment intégrer des pays en conflit ? Le grand défi pour l'Union européenne se trouve dans l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne, qui apporte une garantie de sécurité à chaque membre de l'Union européenne. La France est le seul pays à avoir évoqué cet article après les attaques du Bataclan. C'est une clause de solidarité au sein de l'Union européenne. Si on intègre un pays comme l'Ukraine, que la Russie maintiendra sans doute sous une pression forte, il faudra avoir un cadre de garantie de sécurité qui va au-delà de l'Union européenne.

Ce n'est pas dans notre rapport car cela va au-delà de notre mandat, mais il est important de répondre à la question : on ne peut séparer la question de l'adhésion à l'OTAN de celle d'un cadre de garantie de sécurité et de défense pour les pays qui vont intégrer l'Union européenne si la Russie reste la menace qu'elle constitue aujourd'hui.

L'Union européenne n'a pas les moyens de garantir la sécurité et la défense de ses États membres, bien qu'un article du traité l'y oblige. C'est une nouvelle situation géopolitique dont on doit tenir compte.

Enfin, ce rapport est sans doute technique, mais il constitue une tentative de développer un narratif politique qui lie la question de la réforme de l'Union européenne et de son élargissement. Il peut y avoir une pression forte pour avancer vers l'élargissement, sans tenir compte de la capacité de l'Union européenne d'absorber les pays membres.

Nous avons traité des questions institutionnelles, mais la capacité d'absorber de nouveaux pays inclut la réforme et le financement des politiques, et notamment le soutien aux pays candidats. C'est pour cela que nous avons développé un narratif qui explique pourquoi le nouveau contexte géopolitique à l'extérieur et au sein de l'Union européenne doit être pris en compte. Il faut un débat, et nous mettons beaucoup l'accent sur le rôle des parlements et le mécanisme de participation des citoyens dans la procédure.

Si on le cache au public et qu'on n'engage pas le débat parlementaire, la ratification des traités d'adhésion risque de ne pas aboutir. Les choses doivent être à la fois transparentes et très investies politiquement. Cela doit jouer dans les élections européennes de juin prochain.

Que doit-on préparer avant cette date ? J'attire votre attention sur la page 49 de notre rapport. Sans entrer dans les détails, nous avons mis en avant celles de nos propositions qui peuvent se faire avant les élections européennes. Nous pensons que la situation après les élections ne sera pas forcément plus simple politiquement. Tout ce qu'on peut achever d'ici là devrait l'être pour démontrer que l'Union européenne peut répondre aux défis. Il vaut donc mieux mettre en œuvre ce qu'on peut avec le traité existant avant les élections européennes. On aura un argument de plus pour dire que l'Union européenne se prépare.

M. Jean-François Rapin, président. – Des questions reviennent assez souvent en commission à propos de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, qui supplantent notre droit national.

Avez-vous eu à en traiter par rapport la question de l'élargissement ?

M. Olivier Costa. – La primauté du droit européen sur le droit national et l'autorité des décisions de la Cour de justice sont fondamentales pour l'intégration européenne. L'intégration européenne, c'est un projet économique sans politique, qui ne fonctionne qu'avec du droit.

Si le droit européen n'a pas prévalence sur le droit national, il en serait fini de l'intégration européenne en l'espace de six mois. Si tel pays commence à ne plus respecter tel pan du droit social européen, chacun va faire son choix et la confiance mutuelle sur laquelle repose tout l'édifice serait ruinée. L'Union européenne n'est pas une fédération. Nous n'avons pas d'administration déconcentrée, pas de système de cour déconcentrée. C'est la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et ses décisions qui font tenir tout le système.

Néanmoins, de plus en plus de décisions de la Cour de justice sont contestées. C'est pourquoi nous avons introduit dans le rapport l'idée d'une chambre des cours de justice, qui ne serait pas un organe qui viendrait décider à la place de la Cour de justice, mais serait, un peu comme la COSAC pour les parlements, un lieu d'échange, de dialogue et de socialisation entre les juges de différents niveaux.

Si on examine les choses à l'échelle globale, on voit que, du côté des exécutifs, on a beaucoup d'organes où les ministres ou les chefs d'État ou de gouvernement sont amenés à discuter entre eux. Tout cela permet un échange constant. Du côté des parlements, cela commence à être aussi le cas. La COSAC, les procédures de carton jaune ou orange sont l'occasion de nombreux échanges entre les parlementaires, mais il n'existe rien du côté des cours. Cela crée des tensions et des malentendus entre les différents niveaux de juridiction. Cette chambre aurait une vertu de socialisation et de pédagogie.

M. Jean-François Rapin, président. – On irait ainsi au-delà de la seule consultation préjudicielle.

M. Olivier Costa. – Il faut un vrai espace de débats qui permette aux parties en présence de se parler. Les juges constitutionnels, dans un certain nombre de pays, se plaignent des prétentions de la Cour de justice à trancher le droit contre leur avis. Un vrai dialogue avec les juges de Luxembourg est une nécessité démocratique. On ne peut plus s'en tenir à une stricte approche juridique. Il faut à un moment donné prendre également en compte les forces sociales et la réalité des choses, en ajoutant un peu de liant. Il faut faire avec les cours ce qu'on a fait avec les parlements nationaux depuis le début des années 1990.

M. Jean-François Rapin. – Nous pourrions développer ultérieurement notre conversation sur la relation entre les parlements nationaux et les institutions européennes.

Le système de la COSAC, même si vous considérez importantes ces structures interparlementaires, reste une belle endormie, sur laquelle le Parlement européen a une grande influence. Il faut donc être assez vigilant si l'on veut que les parlements nationaux existent dans une Europe qui serait élargie et encore plus puissante.

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

Jeudi 30 novembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Voisinage et élargissement

Élargissement de l'Union européenne - Table ronde sur en présence de M. Oleksandr Shuiskyi, Conseiller politique à l'Ambassade d'Ukraine en France, Mme Corina Călugăru, Ambassadeur de la République de Moldavie en France, M. Gocha Javakhishvili, Ambassadeur de Géorgie en France, M. Thierry Chopin, Conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors, M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman, M. Lukáš Macek, chercheur, Chef du Centre Grande Europe de l'Institut Jacques Delors, Directeur du campus européen de Sciences po Paris à Dijon, M. Florent Marciacq, chercheur associé à l'Institut Français des Relations Internationales, Dr. Eleonora Poli, chercheur, cheffe de service, Centre de politique européenne, Rome, et Mme Michaela Wiegel, Correspondante politique en France, Frankfurter Allgemeine Zeitung

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le Conseiller, Mesdames, Messieurs, chers collègues, l'agression russe de l'Ukraine en février 2022 a bouleversé le cours de l'histoire. L'histoire de l'Ukraine, bien sûr, mais aussi l'histoire de la construction européenne. Immédiatement solidaire de l'Ukraine, l'Union européenne s'est sentie directement attaquée : l'appartenance de l'Ukraine à la famille européenne a semblé s'imposer, si bien que le Conseil européen a répondu positivement à la demande d'intégration de l'Ukraine dans l'Union en lui reconnaissant officiellement le statut de candidat en juin dernier, ainsi qu'à la Moldavie. J'en profite pour saluer la présence de Nadia Sollogoub, présidente du groupe d'amitié France-Ukraine.

Notre commission a donc engagé un travail de réflexion sur ce nouvel élargissement à l'Est qu'envisage l'Union européenne. Notre table ronde de ce matin vise à informer les sénateurs sur la phase décisive où nous sommes, après la récente publication – le 8 novembre – du paquet « élargissement » de la Commission européenne qui recommande d'aller de l'avant et, à deux semaines du prochain Conseil européen, qui devra décider ou non de suivre ces recommandations de la Commission.

Je rappelle que nous avons auditionné, à cette même date du 8 novembre, la secrétaire d'État Laurence Boone et dès le lendemain, le Commissaire européen en charge de l'élargissement, Olivér Várhelyi, et enfin, la semaine dernière, les rapporteurs du groupe d'experts franco-allemands dit « groupe des 12 » sur les réformes qui pourraient permettre à l'Union européenne d'absorber de nouveaux membres dans les meilleures conditions possibles.

Monsieur Oleksandr Shuiskyi, nous vous remercions de représenter ici, en tant que conseiller, l'ambassadeur d'Ukraine à Paris, M. Vadym Omelchenko, que nous connaissons bien et qui est malheureusement retenu par des engagements impératifs pris antérieurement.

Avant de vous donner la parole pour un exposé liminaire de quelques minutes, permettez-moi de présenter brièvement les autres participants de cette table

ronde, que je remercie pour leur présence, et d'indiquer le déroulé de nos échanges, qui concerneront l'Ukraine en premier lieu, puis la Moldavie, pays officiellement candidats, et enfin la Géorgie, pays pour lequel la Commission propose de reconnaître ce statut en décembre.

M. Jean-Dominique Giuliani, familier du Sénat, préside la Fondation Robert-Schuman, centre européen de référence pour la construction européenne, qui fait vivre l'esprit de son père fondateur, tout en restant constamment attentive aux évolutions du monde, de l'Union européenne et de chacun des pays qui la composent ou l'entourent. Il publie chaque année, un précieux *Atlas permanent de l'Union européenne* et il a pris récemment position sur l'élargissement dans une tribune remarquée, dont je partage l'essentiel des constats courageux.

M. Thierry Chopin, conseiller spécial, est l'une des « têtes pensantes », de l'Institut Jacques Delors, autre *think-tank* essentiel pour la réflexion sur l'Union européenne et son évolution. Spécialiste de la prospective politique, il est l'auteur notamment d'un ouvrage marquant, publié en 2015, qui n'a hélas pas perdu de son actualité, intitulé *La Fracture politique de l'Europe*, et sous-titré « *Crise de légitimité et déficit politique* ».

M. Lukáš Macek est un chercheur et enseignant spécialiste des pays d'Europe centrale et orientale et dirige le campus de Sciences Po Paris à Dijon. Il est l'auteur, notamment, d'un ouvrage de référence, publié il y a une douzaine d'années, intitulé, *L'élargissement met-il en péril le projet européen ?*, qui fait admirablement le point sur les leçons à tirer du grand élargissement de 2004, et qui mériterait sans doute un retraitage et une mise à jour, avec ou sans le même titre, prémonitoire ou non. Il nous le dira peut-être...

M. Florent Marciacq est un spécialiste reconnu de l'Europe orientale et de l'élargissement, auteur de nombreux articles sur ces sujets, en particulier dans le rapport annuel *Ramses* et dans la revue *Politique étrangère*, chercheur à l'Institut français des relations internationales, et au centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe. Il nous apportera sans doute le regard croisé de notre partenaire autrichien et, plus généralement, des pays d'Europe centrale sur ces questions.

Mme la docteure Eleonora Poli nous vient de Rome, où elle est chercheure à l'Institut des affaires internationales et au centre d'études de politique européenne et a publié plusieurs articles récents sur l'élargissement.

Enfin, je dois excuser Mme Michaela Wiegel, correspondante de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* à Paris, qui devait nous apporter son regard d'outre-Rhin, mais se trouve hélas souffrante : nous lui souhaitons un prompt rétablissement. J'ai pu accompagner la semaine dernière le Président Gérard Larcher en Allemagne et percevoir que nos amis allemands partagent avec nous la conviction que l'élargissement et la réforme de l'Union européenne doivent aller de pair.

M. Oleksandr Shuiskyi, Conseiller politique à l'Ambassade d'Ukraine en France. – Je voudrais tout d'abord exprimer mes remerciements pour le soutien que le Sénat et la France apportent à l'Ukraine face à l'agression à grande échelle, terrible et brutale, de la Fédération de Russie. Ce soutien est vital, et nous en espérons la poursuite jusqu'à la victoire totale sur l'agresseur. Nous l'apprécions vivement et nous vous

sommes sincèrement reconnaissants pour toutes les aides et l'assistance militaire que la France apporte aux forces de sécurité et de défense ukrainiennes afin de prévenir une menace réelle contre la paix sur le continent et dans le monde dans son ensemble.

Nous comptons sur votre soutien continu à l'Ukraine sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne. Je tiens à souligner que la position ferme et claire de la France a joué un rôle important dans le soutien des États membres de l'Union européenne à l'Ukraine par rapport à l'octroi à notre pays du statut de pays candidat.

Nous sommes conscients que l'adhésion à l'Union européenne est un processus difficile. Nous savons que nous devons faire des efforts pour avancer le plus vite possible, mais l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne est aussi un catalyseur pour une Europe plus forte et plus sûre.

Le rapport récent de la Commission européenne qui reconnaît les progrès remarquables de l'Ukraine constitue une étape clé pour ouvrir la voie aux négociations d'adhésion à l'Union européenne.

Cette décision constitue non seulement une reconnaissance de l'engagement inébranlable de l'Ukraine envers les valeurs européennes, mais également un impératif stratégique pour la sécurité et la prospérité de l'Union européenne. L'Ukraine a fait preuve d'une détermination sans faille dans sa demande d'intégration face à l'agression russe à grande échelle. Malgré les énormes difficultés, l'Ukraine suit les sept recommandations de la Commission européenne. Cet engagement inébranlable en faveur des réformes souligne la volonté de l'Ukraine d'accepter les normes et les valeurs de l'Union européenne. L'Ukraine a intensifié ses efforts ces dernières semaines. Le gouvernement a présenté en première lecture des lois qui renforcent la capacité institutionnelle de l'office national de lutte contre la corruption et augmente la compétence de l'Agence pour la prévention de la corruption. Des modifications législatives sur les minorités nationales seront adoptées la semaine prochaine. L'Ukraine a rempli ses obligations, et il est temps que le Conseil européen agisse. L'Union européenne doit être unie dans son soutien à la demande d'adhésion de l'Ukraine, non seulement comme témoignage des progrès significatifs de l'Ukraine, mais aussi comme symbole de la solidarité européenne face à l'agression.

L'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne renforcera non seulement la puissance politique et économique de l'Union européenne, mais également sa sécurité. Le potentiel de l'Ukraine contribuera au Pacte vert européen, au réseau transeuropéen, à la cybersécurité et à la sécurité alimentaire. En outre, l'adhésion de l'Ukraine apportera une lueur d'espoir pour les autres pays aspirant à la démocratie, en démontrant que l'Union européenne reste un fervent défenseur des valeurs démocratiques.

L'Ukraine, c'est l'Europe. C'est pour cette idée que l'Ukraine se bat aujourd'hui, et c'est pour elle que nous devons gagner ensemble. Notre désir de liberté, nos valeurs démocratiques européennes communes nous ont donné le courage et la volonté de lutter.

L'Ukraine est en train d'écrire sa nouvelle histoire. Elle a le droit de déterminer son propre avenir. Notre conviction est simple : l'Ukraine n'accepte pas de jouer le rôle de colonie russe ou de zone tampon entre la Russie et l'Europe. Nous faisons partie d'un monde européen libre et égalitaire, dans lequel les citoyens

eux-mêmes choisissent leur gouvernement. Le gouvernement s'efforce d'améliorer la vie de ceux qui l'ont choisi, mais il est ensuite démocratiquement renouvelé.

Dans un discours prononcé au Forum stratégique de Bled, en Slovénie, en août dernier, le président du Conseil européen, Charles Michel, a affirmé la nécessité pour l'Union européenne de renforcer ses liens et de devenir plus puissante pour relever le défi de l'élargissement, précisant que l'Europe devrait être prête d'ici à 2030.

En acceptant de nouveaux membres, l'Union européenne renforcera son rôle de puissance mondiale et contribuera à la sécurité et à la stabilité globale de l'Europe. En développant des relations étroites avec l'Ukraine et d'autres pays candidats, l'Union européenne peut relever les défis de sécurité régionale, contribuant ainsi à la stabilité et à la paix en Europe.

L'évolution de l'Europe vers l'adhésion à l'Union européenne, grâce à la réponse héroïque des Ukrainiens à l'invasion à grande échelle de la Russie, a apporté une nouvelle dynamique au processus d'élargissement. Nous avons aujourd'hui une occasion unique de relancer ce processus d'expansion et de restaurer la confiance dans celui-ci. C'est dans l'intérêt de tous les candidats, dont certains attendent à la porte de l'Union européenne depuis des décennies.

On ne peut transformer l'histoire de l'élargissement en une histoire positive sans l'Ukraine, la Moldavie et les pays des Balkans occidentaux. L'expérience de ces dernières années montre que les progrès de l'Ukraine constituent un puissant moteur de progrès pour les autres pays candidats. Les progrès de l'Ukraine contribuent à mobiliser et à consolider le soutien au processus d'élargissement au sein de l'Union européenne.

Compte tenu des progrès significatifs réalisés par l'Ukraine dans la mise en œuvre des sept recommandations de la Commission européenne en seulement seize mois, reconnus par le paquet d'élargissement de l'Union européenne du 8 novembre 2023, nous attendons une décision politique du Conseil européen pour entamer des négociations avec l'Ukraine lors de sa réunion des 14 et 15 décembre.

Nous ne sommes qu'au début du chemin vers l'adhésion, mais nous sommes déterminés à poursuivre les transformations. Aujourd'hui, l'Ukraine et l'Europe ont absolument besoin l'une de l'autre. Il s'agit de rétablir la justice et de passer un accord « gagnant-gagnant ».

M. Jean-François Rapin, président. – Je retrouve dans vos propos – Didier Marie et Claude Kern m'en sont témoins – ce qui a été dit par Ivanna Klympush-Tsintsadzé, Présidente de la commission sur l'intégration de l'Ukraine dans l'Union européenne, à Madrid, lors de la réunion semestrielle de la Cosac, dans un discours qui tentait de relancer la dynamique.

Le risque existe qu'avec le temps, certains acceptent que ce conflit entre dans la routine, et il est important de rappeler les valeurs pour lesquelles les Ukrainiens se battent, alors qu'ils sont aux frontières de l'Union européenne, telles que nous les entendons aujourd'hui.

La parole est à présent aux experts.

M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman. – Je voudrais dire combien l’attitude de la Russie interpelle non seulement l’Union européenne à ses frontières, mais aussi l’ensemble de la communauté des États du monde, en libérant un certain nombre de ressentiments qui peuvent se traduire partout en conflits, du Haut-Karabagh jusqu’au Venezuela, lequel s’appête à attaquer son voisin, le Guyana. Quand un membre permanent du Conseil de sécurité s’autorise à violer la charte de l’ONU et les traités, tout est possible !

Deuxième élément : si nos amis Ukrainiens ont su faire obstacle à l’agression russe, ils ne pourront gagner seuls, et c’est à nous de les aider à faire échec à cet impérialisme russe, qui peut remettre en cause l’existence même d’une Union européenne traversée par des ethnies, des religions, des minorités si différentes. Pour préserver l’unité de l’Union européenne, nous devons absolument faire échec à cette politique russe, ce qui interroge la politique française à l’égard de la Russie, qui me paraît devoir être plus claire et plus ferme que jusqu’à présent.

Plus que d’élargissement, je préfère parler d’intégration de l’Europe. Nos amis anglo-saxons parlent d’expansion de l’Europe. L’intégration de l’Ukraine, de la Moldavie et d’autres de nos voisins, c’est d’abord le choix des peuples et non un complot de diplomates qui voudraient élargir l’Union européenne. Ce sont les Ukrainiens qui ont choisi de se rapprocher et d’intégrer l’Union européenne.

Je voudrais dire combien, dans cette période difficile, nous devons faire preuve d’optimisme. Je connais bien l’Ukraine. Notre fondation y a longtemps travaillé. Je pense que son intégration dans l’Union européenne, même s’il y a des conditions à remplir, donnerait un grand coup de jeune à l’Union et à ses politiques.

Je ne pense pas qu’il soit nécessaire de modifier les traités. Je pense qu’il y a beaucoup de choses à faire avant pour réussir cette intégration ensemble et acquérir ainsi définitivement la dimension géopolitique que l’on souhaite pour l’Union européenne.

M. Thierry Chopin, Conseiller spécial à l’Institut Jacques Delors. – J’ai été très sensible, Monsieur le Conseiller, à ce que vous avez dit sur la géopolitisation de l’Europe induite par l’invasion russe de votre pays. Il est en effet nécessaire de prendre en considération la dimension géopolitique de la sécurité. Ces enjeux stratégiques mettent en perspective les enjeux de l’ouverture des négociations d’adhésion de votre pays à l’Union européenne.

C’est sans doute quelque chose qui fait écho à un objectif central de la construction européenne elle-même depuis le début. Cette construction ne visait pas seulement à créer un marché ou une communauté de droit. Le marché et cette communauté de droit visent à répondre à des enjeux géopolitiques de réconciliation, de pacification, d’extension de l’espace de paix et de sécurité sur le continent.

La nouvelle rupture géopolitique introduite le 24 février 2022 pose, dans des termes renouvelés, la question de l’élargissement comme processus d’intégration de votre pays à une échéance qu’il est très difficile de prévoir. Le Président du Conseil européen, Charles Michel, évoquait l’horizon 2030 : il faut être très prudent à cet égard, car une date peut nourrir beaucoup de déceptions et de frustrations.

Ce qui se joue ici, c'est la crédibilité de l'Union européenne du point de vue de cette issue. Les orateurs qui me succéderont évoqueront sans doute la difficulté que vous avez mentionnée de ce processus d'intégration de l'Ukraine à l'Union européenne. Des leçons seront sans doute à tirer des élargissements précédents, notamment aux pays d'Europe centrale, orientale et baltique. Il existe bien sûr des enjeux de méthode à évoquer pour que cet élargissement puisse être effectif et soit un succès. C'est ce que nous espérons tous ici.

Le deuxième élément qui m'a frappé dans votre exposé, c'est ce que vous avez dit sur la nécessité de transformer l'histoire de l'élargissement en une histoire positive. Vous mettez là l'accent sur une dimension très importante, celle du discours politique, qui doit accompagner le processus d'élargissement, même renouvelé, d'un pays comme l'Ukraine à l'Union européenne. La France a traditionnellement un rapport de défiance aux élargissements, tant du point de vue de son opinion publique que de ses élites politiques, et ce depuis les années 1970. Le soutien à l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne s'est renforcé après l'invasion russe, mais on a assisté à une baisse de ce soutien quelques mois plus tard. L'opinion publique est très versatile, et ce que vous avez dit sur l'importance de ce récit politique d'accompagnement est essentiel.

M. Lukáš Macek, chercheur, Chef du Centre Grande Europe de l'Institut Jacques Delors. – Je m'inscris totalement dans la continuité des deux orateurs précédents.

J'ai été très sensible au fait qu'au-delà de la dimension symbolique, extrêmement importante, et d'un appel naturel et légitime à une forme de devoir moral de l'Union européenne à l'égard de l'Ukraine, qui se bat pour des valeurs communes, vous ayez esquissé un discours positif grâce à votre conclusion sur l'aspect gagnant-gagnant du processus.

C'est ce type de discours qui faisait gravement défaut en 2004, et encore plus en 2013, lors de l'adhésion de la Croatie.

Il est très important d'insister sur les intérêts concrets. Vous avez parlé de sécurité alimentaire : ce sont des sujets qu'il faudra mettre en avant à la fois du côté des pays candidats, et du côté des États membres pour convaincre les opinions.

L'autre élément auquel j'ai été très sensible porte sur la nécessité de procéder en commun, avec les autres pays candidats, même si une saine émulation est sans doute utile.

Si l'on regarde les élargissements précédents, même en remontant à la France du général de Gaulle, on constate que quelques questions bilatérales peuvent bloquer un processus d'élargissement. En 2004, les Tchèques ont connu des différends avec l'Allemagne et l'Autriche, en matière mémorielle et de nucléaire. La Slovaquie a connu quelques tensions avec l'Italie, *etc.* Aujourd'hui, trois pays membres pourraient contester l'élargissement : la Hongrie, la Slovaquie et peut-être les Pays-Bas. Existe-t-il, du côté ukrainien, une stratégie de travail bilatérale sur la question mémorielle, notamment pour un pays très engagé en faveur de l'Ukraine comme la Pologne ? On sait que ces sujets peuvent resurgir plus tard dans les processus.

À court terme, quels sont les gestes ou les gages que l'Ukraine pense pouvoir mettre en avant pour convaincre les pays potentiellement réticents à l'ouverture des négociations ?

Par ailleurs, vous avez évoqué l'idée selon laquelle tous les pays candidats, dont ceux des Balkans occidentaux, devraient agir de concert. L'Ukraine a-t-elle une stratégie de travail avec les pays des Balkans occidentaux ?

Je suis d'accord avec vous sur le fait que l'Ukraine a pris le rôle de locomotive dans ce processus, mais je sens aussi beaucoup d'interrogations de la part des pays des Balkans occidentaux concernant le fait d'être doublés par l'Ukraine. Pourriez-vous développer ce point ?

Enfin, pensez-vous que la méthode d'élargissement, telle qu'elle a été pratiquée jusqu'ici, est adaptée ? Quel est votre point de vue sur la façon de repenser les modalités du processus d'élargissement autour de l'idée d'intégration différenciée ou d'adhésion par étapes ?

M. Florent Marciacq, chercheur associé à l'Institut Français des Relations Internationales. – Si l'on examine le passé et la procédure d'élargissement des pays des Balkans, certains échos reviennent, et les rapports de la Commission ont par le passé été jugés assez peu critiques. Deux processus sont en cours en ce moment, celui des réformes, de l'État de droit, et le processus politique. L'élan politique compte énormément dans les processus d'élargissement. Peu importent les trajectoires des réformes si l'élan politique ne peut être maintenu : on assiste alors à un essoufflement de la politique d'élargissement.

On a espéré que, dans les Balkans, le contexte géopolitique relancerait le processus d'élargissement. Cela n'a pas été le cas pour l'instant, ce qui soulève un certain nombre de questions.

Je me joins aux commentaires de Lukáš Macek : comment penser la politique d'élargissement dans une vision en quelque sorte holistique, en imaginant que les choses se tiennent les unes les autres ? Comment l'Ukraine peut-elle peser sur le processus sans attendre que l'Union européenne le lui propose ? Il existe des moyens pour que l'Ukraine contribue à cet élan politique en matière d'élargissement, en identifiant dans le processus les vulnérabilités que l'Union européenne a du mal à combler. L'une d'elles, qui ne figure ni dans les processus ni dans les réformes proposées par le groupe des douze, est la question de la territorialité.

L'Union européenne éprouve un malaise profond lié à son ADN par rapport à tout ce qui est territorial. Cela se cristallise dans les Balkans, où certaines souverainetés sont contestées, comme en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo, et cela peut aussi poser demain à l'Est des difficultés que l'Union européenne aura énormément de mal à résoudre.

L'Ukraine peut faire bouger les choses. Dans les Balkans, le contentieux entre la Serbie et le Kosovo résonne dans la région entière. Il empêche l'Union européenne d'avoir une position commune sur un point de politique étrangère essentiel, et conforte la Serbie dans sa mésalliance, avec la Russie.

La non-reconnaissance du Kosovo ralentit à la fois la géopolitisation de la politique étrangère de l'Union européenne vis-à-vis des Balkans, mais également la possibilité pour l'Union européenne de relancer cette politique d'adhésion parce qu'elle se concentre sur l'état de droit et l'économie.

L'Ukraine, en faisant avancer la reconnaissance du Kosovo, fera avancer les choses du point de vue européen et amènera probablement un nouveau souffle à cette politique d'adhésion. Existe-t-il des réflexions en ce sens dans votre pays ?

Mme Eleonora Poli, chercheur, cheffe de service, Centre de politique européenne, Rome. – Si je comprends bien, l'idée générale est que l'Ukraine a catalysé différents processus. Elle a transformé l'élargissement en un processus positif, et c'est nouveau : la majorité des citoyens européens sont aujourd'hui favorables à l'élargissement alors que, par le passé, ils y étaient plutôt opposés. Les discussions sur l'élargissement ont donc été revitalisées grâce à l'Ukraine.

En outre, après des années de critiques sur le manque de politique étrangère de l'Union européenne, la situation en Ukraine montre que l'Union européenne peut devenir un acteur géopolitique sur la scène internationale, d'autant que, depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, nous ne vivons plus dans un ordre mondial régi par les institutions internationales, mais dans un contexte régional. La crédibilité du processus d'élargissement serait démontrée en permettant aux pays à la frontière de l'Union européenne d'en devenir membres.

L'Ukraine peut également permettre de forger une Union plus forte pour des raisons économiques, des raisons de sécurité, mais également pour des raisons politiques.

Ma question est la suivante : quel type d'Union souhaitez-vous rejoindre ? Comment pourrait fonctionner cette Union élargie ? Les pays candidats doivent effectuer des réformes internes, mais croyez-vous que l'Union européenne doive également réaliser des réformes ? Je me demande s'il existe en Ukraine un débat sur le type d'Union que vous souhaitez rejoindre.

M. Oleksandr Shuiskyi, Conseiller politique à l'Ambassade d'Ukraine en France. – Merci pour votre soutien. Même si c'est un processus difficile, l'Ukraine va prouver, pour la troisième fois, qu'elle est capable d'adhérer à l'Union européenne. La première fois, c'était il y a dix ans, pendant la révolution de la Dignité. Le peuple ukrainien avait alors démontré qu'il pouvait changer le pays et renverser le gouvernement.

La deuxième fois, c'était il y a un an, après l'agression à grande échelle de la Russie, pays pourtant puissant.

Nous devons aujourd'hui, pour la troisième fois, prouver que nous avons mérité cette adhésion. Je ne peux pas dire qu'il n'en ait pas été de même pour d'autres peuples européens, mais c'est pour nous un processus particulièrement tragique et difficile.

S'agissant de la première question, l'adhésion à l'Union européenne n'est pas seulement pour l'Ukraine une question de lutte ou de victoire dans cette guerre. Toute l'histoire de l'Ukraine montre que notre pays a toujours fait partie de l'Europe.

Quant aux difficultés que rencontre le processus d'adhésion en matière de relations bilatérales, on a assisté, il y a quelques mois, à la politisation de certains problèmes avec la Pologne, qui ont maintenant disparu. La Pologne et l'Ukraine sont deux pays frères capables de négocier et de trouver un accord.

La même question s'est posée avec la Hongrie. Ce sujet a été abordé par la Commission européenne. Nous avons tout fait pour suivre les recommandations de la commission de Venise de juin et octobre 2023 en proposant des solutions à nos partenaires hongrois.

Le 24 novembre, le gouvernement ukrainien a adopté et proposé au Parlement un projet de loi modifiant certaines législations ukrainiennes conformément aux recommandations des experts du Conseil de l'Europe et de ses organes pour les droits des minorités nationales. Ce projet de loi vise à renforcer la mise en œuvre de ces droits, en suivant les recommandations de la commission de Venise.

Trois questions ont déjà été abordées avec les Hongrois. Il reste quelques points à régler, mais nous sommes prêts à trouver un accord. Le processus d'adhésion comporte une part technique, qui relève du Parlement, et une part de négociations. Ces dernières reposent sur des accords tout à fait réalisables.

L'élargissement de l'Union européenne repose sur ses membres. Aujourd'hui, nous mettons en avant nos idées et nos propositions pour améliorer l'Union. À quelle Union européenne cherchons-nous à adhérer ? C'est une bonne question, quelque peu empreinte de romantisme en Ukraine : nous souhaitons adhérer à des valeurs que nous espérons partagées.

Notre peuple a souffert par le passé de l'influence soviétique, et nous ne voulons plus être une zone tampon entre la Russie et l'Europe. Nous proposons donc une autre voie à l'Union européenne.

Je partage l'opinion de M. Marciacq : parmi les États membres, des inquiétudes dominent de plus en plus. L'Ukraine peut apporter à l'Union européenne une dynamique qui n'existe plus, non pas seulement en matière d'élargissement mais aussi en matière de processus intérieurs – corrigez-moi si je me trompe.

Ce sont toujours de nouvelles opportunités économiques. Les premiers secteurs dans lesquels nous avons quelque chose à proposer sont la construction, la banque, la finance, les industries et la haute technologie.

M. Jean-François Rapin, président. – La parole est à Mme Nadia Sollogoub, présidente du groupe d'amitié interparlementaire France-Ukraine, puis aux commissaires.

Mme Nadia Sollogoub présidente du groupe d'amitié France-Ukraine. – J'ai très symboliquement pu accompagner le ministre de l'agriculture, Marc Fesneau, dans un déplacement en Ukraine pour rencontrer son homologue le 9 novembre. La

question de l'agriculture est au centre des préoccupations : nous voyons se cristalliser certaines inquiétudes chez nos propres agriculteurs.

La position du ministre a été constante. Je me permets de la relayer, même si je ne puis parler pour lui : j'ai compris qu'un travail était engagé pour aligner les normes et que le processus à mettre en place était long et devait permettre de rassurer nos producteurs : l'agriculture ukrainienne sera, à terme, considérée comme un atout dans la main de l'Europe afin de trouver de nouveaux marchés en Asie et en Afrique, et non comme un déferlement de produits concurrents sur l'Europe.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est un des sujets qui revient en effet régulièrement.

Mme Marta de Cidrac. – Monsieur le Conseiller, Mme Poli vous a interrogé sur les attentes de l'Ukraine à l'égard de l'Union en vue de son adhésion future. Vous avez évoqué une réponse un peu romantique de la part du peuple ukrainien.

Concernant l'État de droit et la corruption, quels progrès faites-vous et quelles réformes menez-vous ?

Ma deuxième question concerne le Kosovo. Vous faites partie des États qui n'ont pas reconnu son indépendance.

Quelle est la position précise de l'Ukraine vis-à-vis de ce qui se passe dans les Balkans occidentaux et du conflit larvé entre le Kosovo et la Serbie, sujet important pour l'élargissement dans cette région ?

M. Didier Marie. – L'élargissement a pour les Européens trois objectifs : leur sécurité – et donc la vôtre –, l'affirmation de notre puissance économique et numérique et la nécessité d'une convergence économique et sociale.

Ma question portera sur la situation économique du pays. L'Ukraine est en guerre et subit des bombardements permanents. Votre économie est-elle aujourd'hui résiliente ? Est-elle capable de répondre aux objectifs d'intégration dans le marché unique ? Quelles sont les mesures que vous entendez prendre dans ce domaine ?

Ma deuxième question est liée au processus de participation de la population. On assiste aujourd'hui en Europe à une légère diminution de l'intérêt de l'adhésion de l'Ukraine, du fait de la lassitude engendrée par la guerre. Ce phénomène existe-t-il aussi en Ukraine ? Quelle est la place de la société civile dans le processus d'adhésion ? On entend beaucoup le gouvernement et les parlementaires, mais qu'en est-il de la population ?

M. André Reichardt. – Je voudrais revenir sur la question de Marta de Cidrac.

Monsieur le Conseiller, votre pays est en guerre. Vous dites avoir fait beaucoup de progrès en matière d'État de droit et de lutte contre la corruption. A-t-il été possible, dans un laps de temps aussi court, s'agissant d'un pays en guerre, d'aller aussi loin que vous le souhaitiez, compte tenu du poids qu'a dû prendre et que prend encore l'armée à cet égard ?

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaiterais évoquer le partenariat oriental. Lorsqu'on entre dans la perspective de l'élargissement, il faut quantifier ce qui s'est passé depuis 2017, époque à laquelle le partenariat oriental est devenu effectif, l'accord d'association avec l'Union européenne posant un cadre dans le domaine des libertés, de la transparence ou de la justice et du libre-échange, au-delà des seuls aspects commerciaux.

Quel en est aujourd'hui le bilan et comment envisagez-vous de passer des attendus du partenariat oriental aux critères demandés par l'élargissement, qui ne sont pas tout à fait les mêmes ?

M. Louis Vogel. – Ma question s'adresse à M. Giuliani et concerne la politique française par rapport à l'Ukraine, d'une part, et par rapport à la Russie, d'autre part. La première n'allant en principe pas sans l'autre, il faut une cohérence entre les deux.

M. Giuliani a fait une allusion à la politique française à l'égard de la Russie, en disant qu'elle pourrait être plus claire. Pourrait-il développer ?

M. Claude Kern. – Monsieur le Conseiller, des réformes législatives ont été prévues et lancées dans votre pays malgré la guerre. Quel est l'impact du conflit et ses conséquences sur ce programme de réformes, essentielles à la trajectoire européenne de l'Ukraine ?

Par ailleurs, où en êtes-vous des dossiers, des plaintes, des éventuels retours et des rapatriements d'enfants, qui ont subi un enlèvement massif ?

M. Oleksandr Shuiskyi, Conseiller politique à l'Ambassade d'Ukraine en France. – En ce qui concerne la corruption, le Parlement ukrainien travaille et, ces dernières semaines, les progrès ont été significatifs.

Le gouvernement devait augmenter le nombre d'employés du Bureau national anticorruption. Cela a été fait. Le projet de loi portant modification de la loi concernant le bureau national de lutte contre la corruption a été adopté le 1^{er} novembre en première lecture. Ce projet augmente le nombre maximum d'agents, qui passent de 700 à 1 000, y compris le personnel de direction.

La deuxième structure de lutte contre la corruption est l'Agence de prévention de la corruption. Le 21 novembre, le projet de loi à ce sujet a été adopté conformément aux dispositions des conclusions de la Commission européenne. Il prévoit la suppression des restrictions aux pouvoirs de l'agence en matière de vérification de la légalité des biens acquis par les personnes concernées avant leur nomination dans la fonction publique.

La troisième demande de la Commission européenne concernait le plan d'action anti-oligarques. La Rada a adopté un projet contre le lobbying et en faveur du plaidoyer de bonne foi. L'objectif du projet de loi est de garantir la base juridique du lobbying en Ukraine, conformément aux pratiques et normes internationales et de réglementer l'interaction entre les lobbies et les fonctionnaires de l'État et les organes détenteurs de l'autonomie locale.

Toutes ces actions prouvent que nous essayons de tout faire pour remédier à la corruption en Ukraine. Ce n'est pas chose facile. Ce sujet est considéré comme un point noir en Ukraine. Il soulève également la question du rôle de la société civile dans tous ces processus. Environ 90 % des amendements et des propositions pris en compte par la Rada viennent de la société civile. C'est le peuple, épuisé par la corruption, qui exige ces changements. Toutefois, on oublie les avancées qui ont été réalisées dans la lutte contre les effets de cette corruption.

Concernant le Kosovo, beaucoup de réflexions ont été menées au cours des deux dernières années. Il existe un parallèle entre le Kosovo et la Crimée. Le ministère des affaires étrangères et le parlement ukrainiens ont fait des déclarations sur ce sujet. La position sur le Kosovo va changer. De quelle manière et dans quelle direction ? Je ne peux pas le dire, car le ministère reste assez ferme, mais les réflexions du parlement nous appellent à demeurer prudents.

La situation de l'économie ukrainienne est très difficile : nous avons perdu un tiers de notre industrie. C'est grâce à l'aide de nos partenaires que nous pouvons survivre, mais le potentiel de notre économie, malgré la guerre, demeure énorme.

Quant au partenariat oriental, il s'agit pour nous d'un instrument. Nous en avons une très bonne expérience, notamment à travers l'accord d'association. Ce sont deux moyens que nous pouvons utiliser et que nous utilisons pour démontrer que nous avons un réel potentiel.

M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman. – On pourrait demander à Mme Van Renterghem, auteure à succès d'un livre sur Nord Stream, ou à Mme Sylvie Kauffmann, qui vient de rédiger un livre intitulé *Les Aveuglés*, ce qu'elles pensent de la politique française à l'égard de la Russie.

En tant qu'observateur, je ne m'explique pas comment la politique française peut être autant favorable à la Russie. Je ne vois aucun intérêt historique ni national qui nous empêche d'être fermes à l'égard de cette agression révisionniste, impérialiste, à laquelle il faut s'opposer et mettre fin !

Le dernier ouvrage que je recommanderais à ceux qui ne l'ont pas lu est celui de l'ambassadeur Gérard Araud, qui se penche sur la diplomatie de l'Europe et de la France entre les deux guerres. Le maréchal Foch avait recommandé à Clemenceau d'aller à Berlin pour faire défiler les troupes, afin de montrer aux Allemands qu'ils avaient perdu la guerre. Clemenceau, qui était désireux de mettre fin à ce conflit épouvantable, avait refusé, privilégiant le traité de Versailles.

Le fait que les Allemands n'aient pas compris ni accepté d'avoir perdu la guerre a débouché sur la rhétorique du « coup de poignard dans le dos », qui a permis à Hitler de revenir au pouvoir et qui a déclenché la Seconde Guerre mondiale.

Si nous n'arrêtons pas la Russie aujourd'hui – et je mesure mes propos –, si nous ne sommes pas déterminés, nous aurons à faire la guerre contre elle un jour ou l'autre, parce que la Russie continuera son œuvre de déstabilisation. Je mesure la gravité de mes propos mais, depuis Aristote, on sait que l'on fait aussi la guerre pour gagner la paix !

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

Nous accueillons à présent l’ambassadrice de Moldavie en France.

Madame l’Ambassadrice, bienvenue au Sénat, dont vous êtes à présent très familière, tant les contacts et les visites entre nos deux pays sont fréquents et la diplomatie parlementaire active : vous accompagnez régulièrement le vice-Premier ministre Nicu Popescu au Sénat, ce qui nous permet d’échanger pour suivre les progrès de votre pays sur la voie de la candidature à l’Union européenne.

Nous avons le plaisir de vous recevoir aujourd’hui pour faire le point sur l’état de la préparation de votre pays, à quelques semaines du Conseil européen de mi-décembre, qui sera décisif, et après les recommandations encourageantes de la Commission européenne, publiées le 8 novembre dans le cadre du Paquet élargissement, qui préconise l’ouverture des négociations.

Vous connaissez le soutien constant du Sénat à votre pays et à sa démarche européenne, encore tout récemment manifesté à Chişinău par le vice-président de notre commission, André Reichardt, dans le cadre de la réunion des présidents de commissions des affaires européennes et des affaires étrangères des 27, organisée pour constituer une plateforme parlementaire de soutien à la Moldavie.

Nous entendons insister auprès de nos partenaires européens sur le lien entre l’élargissement et les réformes nécessaires de l’Union européenne, afin qu’élargie, l’Union européenne se trouve renforcée et non affaiblie.

Mais pour l’heure, nous souhaitons vous entendre sur l’avancement de votre pays désormais candidat officiel à l’adhésion.

La Commission européenne souligne dans son rapport les progrès importants réalisés par la Moldavie, qui fait l’objet de menaces hybrides, mais a entrepris une vaste réforme de la justice et de ses organes de lutte contre la corruption et s’emploie à renforcer la protection des droits de l’homme. Des mesures telles que la confiscation de biens liés à la criminalité organisée ont été mises en place.

Sur le plan économique aussi, votre pays avance : jusqu’à l’an dernier, la Russie était son unique fournisseur de gaz ! La Moldavie a réussi à réduire cette dépendance grâce à une politique déterminée de diversification, avec l’aide financière de l’Union européenne. Le raccordement avec le gestionnaire de réseau européen a eu lieu dès mars 2022, en même temps que pour l’Ukraine. La solidarité européenne concrète s’est aussi traduite cette année par votre participation à la plateforme commune d’achats de gaz mise en place par l’Union européenne. C’est un acquis commun de l’Union européenne et de la Communauté politique européenne (CPE) dont vous avez d’ailleurs accueilli avec succès la réunion au sommet le 1^{er} juin.

Il est certain qu’un effort financier important est requis pour intégrer la Moldavie au marché intérieur européen. C’est en ce sens que la Plateforme de soutien à la Moldavie, coprésidée par la France, la Roumanie et l’Allemagne, mobilise les institutions financières internationales. Nous soutenons ces démarches.

Principal partenaire commercial et investisseur en Moldavie, l’Union européenne continue d’accompagner votre pays, dans le prolongement des acquis du

partenariat oriental et des mesures de libéralisation temporaire des échanges prises l'an dernier et prorogées jusqu'à l'an prochain.

Je souhaite que la France y prenne toute sa part, comme elle l'a fait pour la réduction des frais d'itinérance, obtenue par accord entre les principaux opérateurs. J'étais intervenu à ce sujet auprès du commissaire Thierry Breton et je me réjouis de ce geste concret d'intégration européenne.

Madame l'Ambassadrice, nous vous écoutons.

Mme Corina Călugăru, Ambassadeur de la République de Moldavie en France. – Je vous remercie pour cette invitation et pour l'attention que vous accordez à la République de Moldavie et à son parcours européen.

L'événement d'aujourd'hui est pour nous l'occasion de présenter les dernières évolutions, mais aussi de réaliser un échange de vues sur l'intégration européenne de la Moldavie et le processus d'élargissement.

Comme vous le savez, le 8 novembre dernier, la Commission européenne a recommandé l'ouverture des négociations d'adhésion avec la République de Moldavie. C'est pour nous un signe de soutien fort vis-à-vis de notre objectif européen et de reconnaissance des progrès réalisés par les autorités depuis l'obtention du statut de pays candidat, en juin 2022, alors que le nouveau gouvernement est passé à une autre vitesse dans la mise en œuvre de l'accord d'association.

Je fais référence à la mise en œuvre des recommandations de l'Union européenne, à la poursuite des réformes qui ont contribué au développement de l'État de droit, au renforcement des capacités administratives, à une politique étrangère active et équilibrée, avec un haut degré d'alignement sur les messages de l'Union européenne et de nos autres partenaires.

Ce sont des réformes qui conduisent à une démocratisation durable de notre pays et qui constituent de sa part un engagement fort pour défendre et promouvoir les valeurs démocratiques et européennes.

Bien évidemment, nous attendons avec beaucoup d'impatience la décision du Conseil européen des 14 et 15 décembre sur le lancement des négociations avec les pays candidats, tout en étant très conscients de la responsabilité et du parcours, qui n'est ni facile ni rapide.

C'est pourquoi nous sommes déterminés à travailler sans relâche à donner suite aux recommandations de la Commission européenne, dont la plupart ont déjà été satisfaites en intégralité, et nous avons aussi déjà engagé plusieurs réformes pour réaliser des progrès significatifs et durables. Espérons qu'ils serviront de base solide et crédible pour que le Conseil européen décide le lancement des négociations d'adhésion en décembre prochain.

Nous sommes très reconnaissants à l'égard de la France et de tous les partenaires européens pour leur confiance et leur appui. Être seul et déterminé est important, mais avoir des partenaires et des amis à ses côtés l'est encore plus. Nous souhaitons que l'Europe soit unie, forte et en paix, et nous croyons que le processus d'élargissement le permettra.

Nous voulons contribuer à une Europe unie et à une sécurité commune. C'est en ce sens qu'il est très important d'entamer les négociations d'adhésion le plus tôt possible, même si elles doivent durer plusieurs années.

Nous voulons aussi contribuer au projet européen. L'image de la République de Moldavie est marquée par des crises, des situations troublées, mais elle ne serait pas seule bénéficiaire de son adhésion à l'Union européenne qui peut aussi signifier beaucoup pour l'Union et la grande famille européenne.

Dans cette perspective, Maïa Sandu, présidente de la République de Moldavie, a soutenu sans équivoque l'initiative du Président Emmanuel Macron concernant la création de la Communauté politique européenne (CPE).

Le 1^{er} juin dernier, nous étions en effet l'hôte du deuxième sommet de la Communauté politique européenne organisé à seulement 20 kilomètres de la frontière avec l'Ukraine, où se sont réunis 49 dirigeants, qui ont discuté des actions et des efforts conjoints pour faire face à des défis communs, comme la guerre en Ukraine, des questions de sécurité plus larges, la résilience énergétique et les interconnexions en Europe pour un continent mieux connecté et plus stable.

Pour nous, il était très important d'avoir un résultat concret pour la population, qui s'est matérialisé par l'accord sur les frais d'itinérance. Nous sommes sûrs qu'à partir du 1^{er} janvier 2024, les nouveaux tarifs seront en vigueur pour les habitants de Moldavie, mais aussi pour les Moldaves qui se trouvent à l'étranger.

En tant qu'ambassadrice de la République de Moldavie en France, je ne pouvais pas ne pas aborder le soutien de la France dans le processus de mise en œuvre des réformes et du rapprochement des standards de l'Union européenne.

Avec l'aide de la France, nous avons entamé des partenariats importants dans tous les domaines grâce au dialogue politique dynamique établi ces dernières années entre nos deux présidents. La France nous accompagne dans la réforme de la justice et la lutte contre la corruption en détachant un spécialiste d'Expertise France auprès de l'administration présidentielle moldave. L'Agence française de développement (AFD) déploie avec succès ses projets dans notre pays depuis 2022.

Nous sommes également très reconnaissants à la France pour son soutien et sa solidarité afin de surmonter les conséquences de l'invasion armée de l'Ukraine par la Russie et gérer les flux de réfugiés à travers la plateforme de soutien à la Moldavie, dont la France assure la co-présidence à côté de l'Allemagne et de la Roumanie.

Comme vous le savez, la quatrième édition de ce forum a eu lieu à Chişinău le 17 octobre de cette année. Dans cette perspective, le groupe de travail sur l'indépendance énergétique, réuni dans le cadre de la plateforme de soutien à notre pays, co-présidé par la France et l'Italie, a réussi à aider la population moldave pendant l'hiver passé et à entamer une nouvelle politique, avec la participation et l'implication de l'expertise française, en vue d'assurer l'indépendance énergétique de la Moldavie.

En ce sens, ces deux dernières années, l'agenda interne de la Moldavie est devenu la continuité de notre programme avec l'Union européenne. Notre politique interne repose en effet sur nos relations avec l'Union européenne.

Pour nous, il est très important que l'Union européenne et les États membres aient déployé leurs efforts pour nous apporter leur assistance dans tous les domaines clés – échanges commerciaux et économiques, énergie, transports, soutien financier. Notre coopération dans le domaine militaire et de sécurité s'est aussi beaucoup renforcée. L'Union européenne a récemment ouvert une mission civile de conseil à la République de Moldavie pour renforcer la résilience du secteur de la sécurité.

De même, cette année, les Pays-Bas et la Belgique ont annoncé l'ouverture d'ambassades à Chişinău. Le Luxembourg a accrédité le premier ambassadeur non-résident pour la Moldavie. La Grèce et l'Espagne ont annoncé leur intention d'ouvrir des ambassades à Chişinău à la fin de l'année. C'est pour nous une preuve de l'intérêt que porte l'Union européenne à notre pays.

Bien sûr, il est absolument nécessaire d'avoir des résultats concrets. Nous demandons à adhérer à l'Union européenne, mais nous demandons aussi un soutien pour la mise en œuvre de toutes les transformations. Nous voulons être un partenaire crédible et fort de la famille européenne.

M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman. – S'il est un pays qui compte beaucoup d'amis en France, c'est bien la Moldavie, avec une forte orientation francophone à laquelle nous sommes toujours très sensibles.

Je suis particulièrement impressionné par la manière dont ce pays se transforme en se rapprochant de l'Union européenne. Je pense que la première qualité d'un processus d'adhésion est d'avoir des conséquences sur la transformation interne des pays qui veulent rejoindre l'Union européenne – et c'est particulièrement spectaculaire en Moldavie. C'est pourquoi il nous faut vous soutenir.

Je prendrai l'exemple de la plateforme de soutien à la Moldavie que nous avons mise en œuvre. Je pense que votre commission pourrait en tirer une réflexion : ne serait-il pas nécessaire, dans le processus, y compris pour l'Ukraine ou d'autres pays des Balkans, que les États membres, qui sont d'abord ceux qui vont permettre l'intégration des nouveaux États, reprennent la main sur le processus technocratique qui est conduit par la Commission ?

Il faut bien sûr respecter des critères mais, par exemple, la nomination d'un Monsieur Élargissement, de la même façon qu'il y a eu un Monsieur Brexit, serait peut-être l'occasion de reprendre en mains la dimension géopolitique et permettrait de dialoguer avec les opinions publiques et les États candidats au niveau qu'il convient, plutôt que de dérouler simplement des conditions qui, d'ailleurs, selon M. Popescu, sont à peu près toutes remplies aujourd'hui.

M. Jean-François Rapin, le président. — De fait, il existe un commissaire à l'élargissement, membre de la Commission.

M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman. – Or M. Barnier rendait aussi compte au Conseil européen.

M. Thierry Chopin, Conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors. – Ma première question portera sur les réflexions actuelles concernant une réforme du

processus. On parle beaucoup d'adhésion graduelle, progressive, avec une possible distinction entre les logiques politiques et institutionnelles d'un côté, et de la logique de l'intégration économique de l'autre. Comment votre pays accueille-t-il ces réflexions et l'éventuelle évolution du processus d'adhésion ?

Deuxièmement, le processus d'adhésion est technique mais aussi politique du point de vue des États membres et des gouvernements nationaux, ainsi que du point de vue de l'opinion publique. J'ai insisté sur ce point lors de l'audition précédente : les enquêtes d'opinion récente et les eurobaromètres évaluent à 53 % le soutien des Européens interrogés sur l'élargissement à un certain nombre de nouveaux pays membres, dont le vôtre. En France, ce taux est de 35 %, donc beaucoup plus bas.

La question qui se pose est celle du discours politique, des arguments en faveur de l'adhésion de nouveaux pays, notamment le vôtre, et de l'appropriation démocratique de cette future échelle d'une Union européenne élargie.

M. Lukáš Macek, chercheur, Chef du Centre Grande Europe de l'Institut Jacques Delors. – Je reviens sur la question de l'opinion publique vue depuis votre pays. Pourriez-vous nous donner votre sentiment sur l'état du consensus national autour de la question européenne en Moldavie, à l'échelle de votre scène politique ? Dans la mesure où celui-ci n'est peut-être pas parfait, quelles sont les initiatives en la matière ? La majorité actuelle est-elle en mesure de faire un pas ? Comment peut-elle entraîner une partie au moins de l'opposition dans cette dynamique ?

Il me semble toujours problématique pour l'Union européenne d'envisager l'adhésion d'un pays où une alternance politique éventuelle pourrait remettre en cause son ancrage fondamental dans la direction européenne.

Par ailleurs, les dirigeants actuels, encore au printemps, affirmaient une volonté d'adhésion à l'Union européenne mais non à l'OTAN, souhaitant demeurer un pays neutre. Je suis personnellement très sceptique sur la capacité de l'Union européenne à faire adhérer des pays qui ne sont géographiquement pas très loin de la Russie sans qu'ils acceptent la garantie de sécurité que représente l'OTAN – en tout cas en l'état actuel. Est-ce tenable selon vous ? Certains pays sont très attachés à leur neutralité dans l'Union européenne, mais deux sur quatre y ont renoncé – et non des moindres. Or, j'ai cru comprendre qu'une bonne partie de l'opinion publique moldave est assez attachée à l'idée de ne pas demander à adhérer à l'OTAN. Comment envisagez-vous ces questions ?

M. Florent Marciacq, chercheur associé à l'Institut Français des Relations Internationales. – L'émigration a touché de façon massive la Moldavie - un quart de la population en moins, je crois. Le nouveau souffle européen et les perspectives d'adhésion offertes à la Moldavie se sont-ils traduits par le retour des forces vives du pays ? Comment est-ce vécu ?

Par ailleurs, on n'a pas parlé de la Transnistrie. Comment abordez-vous ce sujet ? On peut parler de réforme, et préparer la Moldavie, mais la situation de la Transnistrie est l'obstacle majeur, en tant que tel, à l'adhésion effective. On pense à Chypre mais, au-delà, dans les Balkans, toutes les questions de souveraineté contestées irritent et dévoient assez facilement les processus d'adhésion. Quelle est votre stratégie

pour coupler ces deux problématiques, celle de l'adhésion et celle de la résolution de ce conflit ?

Enfin, votre trio avec l'Ukraine et la Géorgie s'est efforcé, avec un certain succès, de se dissocier du partenariat oriental pour mettre les perspectives d'adhésion sur la table. Ce format de solidarité continue-t-il d'exister ?

La Moldavie reste assez proche de l'Ukraine dans la façon de présenter son processus. Pensez-vous à vous disjoindre de l'Ukraine à un moment, ou chercherez-vous des alliés pour peser sur les débats au sein de l'Union européenne et dans les capitales ?

Mme Eleonora Poli, chercheur, cheffe de service, Centre de politique européenne, Rome. – Je me pose la même question que M. Marciacq à propos de votre lien avec l'Ukraine dans ce processus d'adhésion.

Que pensez-vous du rôle de la CPE pour relever des défis communs ? Pensez-vous qu'il s'agisse d'une sorte de salle d'attente pour l'élargissement ? Cette communauté pourrait-elle aider dans le chemin de l'intégration et de l'élargissement ?

Mme Corina Călugăru, Ambassadeur de la République de Moldavie en France. – La Moldavie est un pays francophone, le seul qui, sous l'Union soviétique, ayant une langue d'origine latine, utilisa l'alphabet cyrillique. Quand nous avons obtenu l'indépendance, nous sommes revenus à l'alphabet latin.

Cette année, la majorité politique a pris la responsabilité de réviser et d'adopter toutes les modifications législatives en vue d'intégrer la langue roumaine partout dans la Constitution et la législation, la langue russe demeurant une langue de communication interethnique du fait de l'existence de plusieurs minorités en Moldavie.

Il est très important de rappeler que la Moldavie a réussi à construire un modèle très pacifique de vivre ensemble s'adressant à plusieurs minorités et plusieurs ethnies. C'est aussi grâce à ce modèle que les réfugiés ukrainiens, qui sont 80 000, soit 3 % de notre population, vivent et sont acceptés dans un esprit très responsable.

Nous avons prêté la plus grande attention au rapport des Sages demandé par les ministres allemand et français sur l'élargissement. Il est encourageant pour la Moldavie que Berlin et Paris entament les discussions sur l'élargissement. Pour nous, il est clair que la Moldavie ne peut exister seule. Elle a besoin d'un partenariat avec l'Union européenne. L'objectif de transformer le pays et d'être membre de l'Union européenne a été arrêté il y a plusieurs années. Aucun parti politique ne peut l'abandonner. L'adhésion a en fait commencé par l'accord d'association. Le régime des visas est libéralisé depuis 2014 et s'est accompagné de l'accord de libre-échange. Aujourd'hui, les exportations ne se font plus seulement vers l'Est, mais aussi vers l'Ouest.

L'accord de libre-échange comporte aussi des conditionnalités pour les agents économiques de Transnistrie. Aujourd'hui, 80 % des exportations de la région vont vers les pays de l'Union européenne. Dans notre cas, l'adhésion à l'Union européenne se fait déjà progressivement. On espère maintenant que plusieurs chapitres vont s'ouvrir avec l'accélération du processus d'adhésion.

L'opinion publique est diversifiée et il est important d'introduire de nouveaux arguments positifs en faveur de la Moldavie. La Moldavie ne demande pas à être simplement membre mais à être acceptée et elle souhaite devenir un membre sur lequel on puisse compter.

Déjà, la Moldavie contribue à l'Union européenne en assurant la sécurité régionale à la frontière avec l'Ukraine et la Roumanie. Il est compliqué pour un pays qui n'a pas investi dans son armée pendant 30 ans d'avoir d'un côté une frontière avec l'Ukraine, de l'autre le conflit transnistrien avec une présence militaire russe, tout en assurant la protection de la frontière avec la Roumanie, membre de l'Union européenne et de l'OTAN. En ce sens, la mission Frontex nous aide pour assurer la sécurité.

Nous avons eu depuis deux ans des exercices communs avec des pays membres de l'Union européenne, par exemple, à l'occasion de l'organisation du sommet de la communauté politique européenne (CPE).

Dans cet esprit, il est clair que l'intégration européenne et l'élargissement se jouent aussi dans les pays membres de l'Union européenne. C'est notre responsabilité commune d'être ouverts, d'avoir des débats publics et d'expliquer qu'on n'est pas là pour affaiblir l'Union européenne mais, au contraire, pour faire en sorte qu'elle soit plus forte.

Nous comptons un million de Moldaves à l'étranger. La plupart vivent dans les pays membres de l'Union européenne, dont la France. Ils contribuent donc déjà aux valeurs européennes.

En Moldavie, l'opinion publique est assez mobilisée. Le 17 mai, nous avons organisé un grand rassemblement pour soutenir l'objectif de l'intégration. Cette manifestation a été suivie également dans plusieurs capitales membres de l'Union européenne et par la diaspora à Paris. Il est clair pour tous que le pays ne peut se transformer qu'en étant membre d'une organisation forte et solide.

S'agissant de l'OTAN, l'opinion publique moldave est très attachée au fait que nous soyons un pays neutre, position confirmée par la Constitution. La guerre en Ukraine et les dernières évolutions ont fait fléchir l'opinion publique, mais on ne peut encore dire si l'on va demeurer sous ce statut ou en choisir un autre.

La réforme des structures de sécurité apparaît comme une nécessité. On a commencé à discuter de la réforme de l'armée l'an dernier. Depuis, beaucoup de choses se sont passées. C'est dans cet esprit que s'inscrit la coopération dans le domaine militaire entre la Moldavie et la France.

Nous n'avons eu aucun contact dans ce domaine pendant 30 ans. En novembre de l'année passée, notre ministre de la défense est venu à Paris. Le 25 septembre, Sébastien Lecornu s'est déplacé à Chişinău, et un accord de coopération va être signé dans le domaine militaire. Cela démontre que la Moldavie change d'optique, mais cela prendra du temps.

Le sujet de la migration est très difficile. Des millions de Moldaves vivent à l'étranger. Va-t-on réussir à les convaincre de revenir en Moldavie ou doit-on se concentrer sur ceux qui y vivent afin qu'ils y restent ? Tous les investissements et la

transformation économique de la Moldavie vont permettre aux Moldaves de demeurer en Moldavie pour contribuer au développement du pays de l'intérieur. Il existe des signes de retour. De nouveaux programmes encouragent la diaspora à investir en Moldavie. La transformation économique du pays va aussi rassurer les Moldaves afin qu'ils restent dans le pays.

Quant au conflit avec la Transnistrie, il est important pour la Moldavie d'obtenir un règlement pacifique et la réintégration de la Transnistrie. C'est aujourd'hui un obstacle, mais le dialogue entre Chişinău et Tiraspol existe. L'accord de libre-échange a déjà rapproché les deux parties.

Plusieurs projets de l'Union européenne sont mis en œuvre dans la région. L'idée était que l'adhésion à l'Union européenne rendrait les choses plus solides. Il n'y a pas de conflit entre les populations. On espère que la fin de la guerre en Ukraine entraînera une solution positive pour la Transnistrie et la Moldavie tout entière.

S'agissant du partenariat oriental, on a jusqu'à maintenant bénéficié de plusieurs projets. Je crois que les objectifs ont été atteints. La Moldavie et l'Ukraine ont obtenu le statut de candidat à l'Union européenne, mais plusieurs transformations ont eu lieu grâce au projet de partenariat oriental. Si on lance les négociations d'adhésion, il est clair que ce format devrait évoluer. Pour l'instant, les projets seront mis en œuvre jusqu'en 2027.

Quant au trio Ukraine-Géorgie-Moldavie, il demeure. Nous sommes très solidaires de l'Ukraine et de tout ce qui touche à la sécurité.

La CPE n'est pas pour nous une salle d'attente. La plateforme nous permet un dialogue concret et immédiat. Les résultats prendront du temps, mais l'avancée sur l'itinérance est un progrès. Nous avons reçu un grand soutien de la France. Il s'agit pour nous d'une plateforme très concrète qui va nous servir d'appui pour la prise de décisions.

Mme Marta de Cidrac. – Madame l'Ambassadrice, ma première question concerne le peuple moldave. M. Giuliani disait que l'adhésion ne peut se faire sans les peuples. On sait que beaucoup de vos concitoyens sont également Roumains, et donc déjà Européens. Qu'attend cette population de l'adhésion à l'Union européenne ?

Deuxièmement, vous avez évoqué la diaspora moldave au sein de l'Union européenne, sans parler de celle qui est en Russie. Quelle est leur opinion, au regard de la guerre en Ukraine ? Quelle est leur influence sur l'opinion publique moldave ?

M. Didier Marie. – Madame l'Ambassadrice, pouvez-vous nous donner des éléments d'information sur la situation en Gagaouzie ?

Pouvez-vous par ailleurs nous préciser l'influence de la Russie dans le pays ? Le positionnement des oligarques qui se sont exilés reste-t-il une menace pour l'équilibre politique du pays ?

Enfin, combien de temps vous donnez-vous pour adhérer à l'Union européenne ?

M. Alain Cadec. – Madame l’Ambassadrice, comment la Moldavie pense-t-elle régler le conflit en Transnistrie, majoritairement peuplée de russophones - un gros tiers ? Cette région représente assurément une difficulté pour l’intégration à l’Union européenne.

M. Claude Kern. – Madame l’Ambassadrice, ma question sur les conflits gelés a été abordée. Nous aurons l’occasion d’en discuter prochainement. Je ne m’étendrai donc pas sur ce point.

Parmi les différentes réformes législatives mises en œuvre, où en êtes-vous de la réforme de la justice, du processus de recrutement et de la garantie d’indépendance des juges ?

M. André Reichardt. – Madame l’Ambassadrice, mon interrogation, un peu provocatrice, concerne l’accueil manifesté par la population moldave à la candidature au sein de l’Union européenne.

Environ 50 % de la population a d’ores et déjà un passeport européen, roumain, cela a été dit. Au Nord-Est, on trouve la Transnistrie russophone. Dans le Sud, la Gagaousie est plutôt russophone, puisqu’elle a déclaré son autonomie, mais moins que la Transnistrie. Quelle peut être, dans ces conditions, la volonté véritable de la population moldave d’intégrer l’Union européenne ?

Mme Corina Călugăru, Ambassadeur de la République de Moldavie en France. – La diaspora compte un million de Moldaves dans les pays de l’Union européenne et en Russie. Ces personnes restent des citoyens moldaves.

La diaspora, lors des élections de 2021, a voté en faveur de la démocratisation et de la transformation du pays. Le vote de la diaspora a eu un impact sur le résultat final des élections en Moldavie. Il est très clair que la plupart des citoyens adhèrent toujours au projet national d’intégrer l’Union européenne.

La diaspora compte énormément, mais il existe en Moldavie différentes opinions. La Moldavie a construit un modèle pacifique de coexistence entre plusieurs ethnies et la plupart des citoyens ont fait leur choix en soutenant le changement du pays et le rapprochement avec l’Union européenne.

Il est vrai que la Moldavie englobe la Transnistrie et l’unité territoriale de Gagaouzie, où nous avons eu cette année l’élection du gouverneur. On a constaté que plusieurs personnes ont subi des pressions. Une enquête est en cours, et la présidente n’a pas encore signé le décret présidentiel pour la nomination du gouverneur. Les citoyens ont cependant pu s’exprimer librement et de façon transparente.

Pour ce qui est de l’influence de la Russie, nous avons eu en novembre des élections locales. Pour la Moldavie, la guerre n’est pas seulement à sa frontière : il s’agit aussi d’une guerre hybride, avec une désinformation et une propagande constante à l’intérieur. Ainsi, 80 % des médias télévisuels, jusqu’à l’année passée, étaient retransmis de Russie.

À la fin de l’année dernière, grâce aux modifications législatives et aux décisions prises par le Conseil de l’audiovisuel, six chaînes russes retransmises en Moldavie ont été suspendues. À la suite des dernières décisions de la commission sur

les situations exceptionnelles en Moldavie, plusieurs chaînes ont été suspendues temporairement sur notre territoire.

Il est très compliqué de faire face à toute la désinformation. Pour la Moldavie, le code audiovisuel prévoit seulement le contrôle des médias classiques – presse écrite, télévision et radio, à l'exception des médias en ligne.

Les autorités ont pris l'initiative de créer un centre de communication stratégique, qui vient de nommer son nouveau directeur. C'est l'un des éléments sur lesquels nous allons travailler avec la France, en tenant compte de toute l'expertise qui a déjà été mise en œuvre.

Lutter contre la désinformation reste un défi constant et très préoccupant, mais nous avons pu développer plusieurs outils pour y faire face.

Comme vous le savez, le Parlement compte deux partis d'opposition, le parti socialiste et le parti Șor, qui a été déclaré inconstitutionnel. Son président, qui a été convaincu de fraude bancaire, se trouve en Israël. Les autorités ont demandé son extradition. Cette opposition a le droit de s'exprimer, mais elle présente plusieurs aspects inquiétants pour les autorités.

S'agissant du conflit en Transnistrie, les autorités se sont toujours attachées à la recherche d'une solution pacifique dans le format 5+2. Celui-ci ne peut se réunir compte tenu du fait que deux parties sont belligérantes. Ce n'est cependant pas un conflit entre les populations. Par exemple, les écoles restent sous notre administration. Certaines personnes travaillent d'un côté, mais habitent de l'autre. Plusieurs citoyens de la région ont aussi la citoyenneté roumaine.

Le projet de transformation du pays et le fait de vivre en paix sont le choix de la population, sans distinction entre l'unité territoriale de Gagaouzie ou la Transnistrie. Nous avons tous des relations avec les deux régions, qui sont notre territoire, notre pays.

Je crois qu'il est sage d'éviter toute distinction entre les territoires, car la Moldavie doit être intégrée dans son ensemble. C'est un processus graduel, qui a commencé. Lorsqu'on a négocié l'accord de coopération économique avec l'Union européenne, on n'a pas pensé uniquement à Chișinău, mais aussi à la Transnistrie.

Les citoyens de Transnistrie qui ont un passeport moldave voyagent aujourd'hui en Europe ou dans les autres pays. Grâce à la diplomatie et au dialogue, on peut parvenir à résoudre le conflit sans que cela ne constitue un souci pour nous, les partenaires, la France ou l'Union européenne.

La réforme de la justice et la lutte contre la corruption restent la priorité de la présidente, du nouveau gouvernement et du Parlement.

Nous avons attendu dix ans pour changer la Constitution. La nomination des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature a pris plusieurs années, mais a été possible grâce au partenariat oriental, au soutien de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Grâce à cette modification, la Moldavie a adopté le système de *pre-vetting*, qui permet de vérifier la situation de tous les candidats au Conseil supérieur de la magistrature et qui fonctionne.

La guerre a accéléré les choses et on a compris qu'il fallait avancer le plus rapidement possible pour conserver nos valeurs et échapper à la guerre.

Il est normal que différentes opinions s'expriment, mais il est de notre rôle de convaincre toute la population car tous souhaitent aujourd'hui une meilleure situation. Le soutien politique et diplomatique à la Moldavie est sans précédent. Nous n'avons jamais reçu un tel soutien de la France. Il est très important de transformer ce soutien en actions concrètes pour que la population comprenne ce que signifie le rapprochement avec l'Union européenne.

C'est pourquoi nous sommes très reconnaissants envers la France pour l'aide qu'elle nous a apportée au sujet des frais d'itinérance ; nous demandons aussi la reconnaissance du permis de conduire moldave pour les citoyens moldaves qui travaillent temporairement ou voyagent en Europe et en France. C'est grâce à des éléments concrets qu'on pourra faire adhérer graduellement la Moldavie à l'Union européenne.

En combien de temps ? Je ne peux donner de date précise. Sur le plan politique, plusieurs opinions s'opposent. En tant que juriste et économiste, je reste optimiste en pensant que les choses devraient se faire le plus rapidement possible. Les Moldaves seront fiers de transformer le pays pour qu'il devienne membre de l'Union européenne.

M. Jean-François Rapin, président. – Je suis heureux que notre commission ait pu contribuer à faciliter votre accès à l'itinérance.

Je pense aussi que l'engagement de votre présidente est important. Je l'ai rencontrée plusieurs fois : sa volonté et sa ténacité sont encourageantes pour le futur !

Nous allons à présent entendre M. l'ambassadeur de Géorgie en France.

Monsieur l'Ambassadeur, nous avons souhaité faire le point sur la perspective européenne de votre pays. La Commission européenne, dans son rapport publié le 8 novembre dernier, recommande en effet au Conseil européen de lui reconnaître le statut de candidat et il devrait se prononcer lors de sa prochaine réunion mi-décembre.

Ardent militant de la cause européenne de votre pays, vous maîtrisez parfaitement notre langue et notre culture puisque vous avez grandi en France. Vous connaissez les liens anciens d'amitié qui unissent le Sénat et la Géorgie. Nous avons reçu cette année la présidente de la commission de l'intégration européenne du Parlement géorgien, Mme Maka Bochorishvili, également francophone, ainsi que le président de la commission des affaires étrangères de votre Parlement, M. Nikoloz Samkharadze.

Dans son rapport, la Commission européenne souligne que la Géorgie a intensifié ses réformes pour se rapprocher de l'Union européenne, notamment dans les domaines de l'égalité des sexes, et de la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la criminalité organisée. Aussi la Commission recommande-t-elle de lui accorder officiellement le statut de pays candidat, sous certaines conditions.

Permettez-moi d'insister sur l'importance pour votre pays de démontrer son attachement profond et stable aux valeurs de l'Union européenne et l'effectivité de l'État de droit, dans une période où la polarisation politique semble importante, avant les élections législatives de l'an prochain.

Monsieur l'Ambassadeur, vous avez la parole.

M. Gocha Javakhishvili, Ambassadeur de Géorgie en France. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénatrices et Sénateurs, c'est un honneur de me présenter devant vous pour résumer le parcours européen de mon pays et vous exposer ses aspirations à devenir, à terme, membre de la famille européenne.

Nous vivons dans une époque extrêmement mouvementée. Le monde entier et l'architecture de la sécurité internationale sont en train d'être remodelés, et la table ronde d'aujourd'hui, qui fait suite aux discussions informelles sur l'avenir de l'Europe, lancées à Grenade en octobre, arrive à point nommé.

Je dirais même que ces discussions sont indispensables. Dans cette optique, c'est un honneur pour moi de contribuer à ce processus au nom de la Géorgie, qui aspire à devenir européenne.

L'Union européenne se trouve à un tournant critique amenant à une refonte de son rôle en tant qu'acteur mondial, en réponse au changement drastique du contexte géopolitique de la région, dû à la guerre de la Russie contre l'Ukraine. Les Géorgiens sont d'autant mieux placés pour comprendre l'atrocité de cette guerre et dénoncer son injustice que nous avons malheureusement connu cette situation en août 2008.

Nous sommes également très soucieux que l'Ukraine gagne cette guerre, parce que nous connaissons le résultat des conflits gelés, qui renforcent surtout la Russie dans ses positions. La mobilisation de la solidarité internationale est donc importante pour ne pas laisser l'Ukraine seule.

Les changements géopolitiques accélérés ont démontré la nécessité absolue de consolider l'ensemble pour réaliser une Union européenne plus forte. Le futur élargissement, qui connaît actuellement un élan remarquable, est une réponse stratégique puissante à cet égard.

L'un des plus grands pouvoirs de transformation de l'Union européenne a toujours été l'outil de l'élargissement, qui comporte un fort potentiel de promotion et d'expansion des valeurs et des normes démocratiques.

Il ne fait aucun doute que cela apportera une plus grande résilience à nos pays, individuellement et collectivement, en renforçant ainsi l'Union européenne en tant qu'acteur mondial.

La Géorgie a toujours été et restera un des alliés sécuritaires les plus fiables de l'Union européenne, rempart de paix et de stabilité régionale, de développement démocratique et de coopération, servant de lien crucial dans la politique d'ouverture au monde de l'Union européenne et concourant à l'approvisionnement en énergies alternatives et en couloirs de transport.

Comme l'a témoigné le chemin emprunté jusqu'ici, chaque vague d'élargissement est précédée d'ajustements institutionnels pertinents qui ont renforcé l'Union européenne.

La Géorgie, en tant que membre de l'actuel groupe d'élargissement, est très intéressée par la réalisation d'un juste équilibre entre une Union élargie et une Union qui fonctionne efficacement.

Comme vous le savez, la Géorgie a investi des efforts considérables dans la réforme des principaux cadres politiques et juridiques et dans la mise en place de nouvelles institutions, conformément aux engagements pris dans le cadre des accords d'association et de libre-échange et des douze recommandations de la Commission européenne – que nous appelons parfois affectueusement « les douze commandements de l'Union européenne », auxquels nous essayons de répondre.

Alors que le rapprochement juridique et sectoriel de la Géorgie avec l'Union européenne se poursuit à grande vitesse, et en gardant à l'esprit que le concept d'une intégration progressive semble être la voie la plus sûre par rapport à l'élargissement, nous aimerions appeler à l'élaboration de programmes concrets d'intégration progressive dans l'Union européenne, qui garantiront une synchronisation du processus menant à une adhésion complète.

Nous ne voulons pas seulement réaliser des réformes démocratiques pour cocher les cases des recommandations et des conseils que nous recevons de nos partenaires européens. Nous souhaitons également nous doter d'un pays foncièrement démocratique et fidèle aux valeurs européennes, l'objectif étant naturellement d'adhérer à terme à l'Union européenne. Pour nous, comme vous l'aurez compris, c'est une question sécuritaire, mais également salutaire dans le contexte géopolitique dans lequel nous nous trouvons.

Il nous faut pouvoir disposer non seulement de cette stabilité politique en demeurant vigilant pour garder ce cap d'intégration de la politique européenne, mais également réaliser des réformes économiques nous permettant de bénéficier d'une économie stable afin de répondre aux exigences et aux critères de convergence nécessaires pour être membre de l'Union européenne.

Les Géorgiens sont réalistes. Nous savons que ce n'est pas demain la veille, même avec le statut de candidat, que nous adhérons à part entière à l'Union européenne, mais maintenir la population sur cette voie est une très bonne chose. C'est aussi un signal envoyé à la Russie.

Accorder le statut de candidat et travailler sur l'élargissement à la troïka et aux pays des Balkans signifie que l'Europe s'intéresse à ces régions. La mer Noire est une zone géopolitique très importante pour l'Union européenne, certains grands pays prétendant jusqu'à présent être les seuls maîtres de son bassin.

Reporter aujourd'hui les échéances de quelques années pourrait constituer par ailleurs un signal très négatif. Ce serait abandonner la Géorgie à la Russie et laisser cette dernière en faire ce qu'elle veut.

M. Jean-François Rapin, président. – La parole est aux experts.

M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman. – Monsieur l’Ambassadeur, je connais bien votre pays, et je sais que le choix de l’Europe est un choix du peuple. Est-ce le choix de toutes les élites ? Je pense aux oligarques, et à l’un d’entre eux en particulier. Est-il un frein à ce rapprochement avec l’Union européenne ?

Je disais tout à l’heure combien le rapprochement avec l’Europe modèle la transformation des pays. C’est pourquoi il faut donner un signal pour aider à cette transformation en cours.

Ma dernière remarque s’adresse davantage à mes compatriotes français : je considère qu’en 2008, mon pays, la France – ainsi que l’Allemagne –, a commis une grave erreur à Bucarest en fermant à la Géorgie la porte de l’adhésion à l’OTAN. Quatre mois plus tard, une partie de votre pays a été occupée. Les trois pays dont nous avons parlé ce matin sont partiellement occupés par la Russie. Il est temps, comme vous le disiez, d’envoyer un signal attestant que nous refusons cette politique d’agression impérialiste, expansionniste et révisionniste.

M. Thierry Chopin, Conseiller spécial à l’Institut Jacques Delors. – Monsieur l’Ambassadeur, en écho à ce qui vient d’être dit par Jean-Dominique Giuliani, j’aimerais insister sur vos propos soulignant la géopolitisation de l’Europe et de l’élargissement comme réponses stratégiques dans une dimension sécuritaire. C’est un élément fondamental, et je suis plutôt d’accord avec cette approche.

Ce qui est intéressant et qui pose question au public français, c’est le fait que l’élargissement, en tant qu’élément de la puissance européenne, est assez orthogonal avec une position française traditionnelle qui perçoit l’élargissement comme opposé à un approfondissement politique ou géopolitique. Comment lever cette difficulté, qui constitue un obstacle important pour favoriser l’appropriation de la perspective de l’adhésion, à terme, d’un pays comme la Géorgie à l’Union européenne ?

Par ailleurs, vous avez évoqué la perspective d’une adhésion progressive en vue d’une adhésion complète à l’Union européenne et mis l’accent sur l’importance de programmes concrets, mais vous n’avez pas mentionné lesquels. Quels seraient pour vous les programmes concrets qui seraient jugés prioritaires par votre pays dans les domaines économique, politique et stratégique ?

M. Lukáš Macek, chercheur, Chef du Centre Grande Europe de l’Institut Jacques Delors. – Monsieur l’Ambassadeur, les médias ont essentiellement retenu la recommandation de la Commission européenne au sujet de l’élargissement concernant la Géorgie, mais il s’agit d’une recommandation conditionnelle. Par ailleurs, il m’a semblé, en écoutant la présidente de la Commission expliquer aux journalistes cette décision, qui était en partie considérée comme une relative surprise, qu’elle a très largement souligné le fait que cette recommandation était une façon de reconnaître l’engagement européen du peuple géorgien, sans que ce soit une caution donnée à son gouvernement.

Je rejoins la question qui a déjà été posée en appuyant sur ce point qui me semble constituer une spécificité de la Géorgie par rapport aux deux autres pays qui font l’objet de la table ronde d’aujourd’hui.

Je voulais aussi poser la même question que Thierry Chopin en vous demandant quelles pourraient être les premières pierres d'une adhésion graduelle de la Géorgie à l'Union européenne. Quels sont les gestes symboliques forts que le gouvernement est prêt à faire pour donner un certain nombre de gages de sa volonté de réduire l'écart perçu par beaucoup d'observateurs entre l'opinion publique et le gouvernement ?

M. Florent Marciacq, chercheur associé à l'Institut Français des Relations Internationales. – Monsieur l'Ambassadeur, l'Union européenne a parfois fait montre, pour des motifs géopolitiques, d'une certaine complaisance en matière de soutien à des élites parfois très douteuses, comme au Monténégro. C'est également le cas aujourd'hui en Serbie, où l'on ferme les yeux sur certaines choses.

Les réactions de la société civile de ces pays nous apprennent que certaines forces demandent de sanctionner les élites quand elles ne s'engagent pas favorablement plutôt que d'espérer qu'une politique d'apaisement se traduise par de bons résultats. Que pensez-vous de l'idée de réversibilité dans les réformes du processus d'adhésion ? La réversibilité existe déjà dans les faits, mais devrait-elle selon vous être plus appliquée, quitte à sanctionner des États dont les élites sont plutôt partagées ?

Deuxièmement, le processus relève plus de la cooptation par les États membres que de la convergence. Cela aide d'avoir des parrains ou des amis. On comprend que nos amis ukrainiens ont de forts soutiens dans les pays baltes, en Europe centrale et orientale. La Moldavie en compte d'autres en Roumanie et en France. Quel serait l'allié le plus influent de la Géorgie que vous pourriez cibler au sein de l'Union européenne ?

Enfin, l'intégration européenne repose sur les valeurs, la population, l'engagement, mais c'est également un projet politique. Quelle est votre vision du projet politique européen ? Est-ce pour vous quelque chose qui relève du fédéralisme, d'une forme de souverainisme des nations, d'un grand marché ?

Mme Eleonora Poli, chercheur, cheffe de service, Centre de politique européenne, Rome. – Monsieur l'Ambassadeur, la Géorgie demande depuis de nombreuses années à s'intégrer dans l'Union européenne par le biais de nombreux accords. Son adhésion lui permettrait-elle de jouer un rôle important dans la région du Caucase et d'aboutir à une résolution des conflits ? Pensez-vous que votre adhésion permettrait de renforcer l'ambition pour cette région ?

M. Gocha Javakhishvili, Ambassadeur de Géorgie en France. – Monsieur Giuliani, l'intégration européenne est un choix de la population géorgienne. Encore récemment, les sondages ont montré que 87 % de la population soutient fermement l'intégration européenne.

C'est le gouvernement et le parlement qui l'ont inscrit dans la Constitution, et c'était la volonté du peuple de garantir cet axe de la politique étrangère. La Constitution stipule que la priorité de la politique étrangère de la Géorgie est l'intégration européenne et euro-atlantique.

Il faut prendre cela comme une demande de toute la population. Le parti politique qui arrivera au pouvoir, quel qu'il soit, sera à l'écoute du peuple et ne pourra

dévier de ce principe inscrit dans la Constitution. Rien ne peut mobiliser autant la population que l'avenir européen et le fait de réaffirmer son attachement et sa fidélité à la politique européenne de la Géorgie.

Est-ce également le choix des élites politique ? En tant qu'ambassadeur, je peux vous dire qu'à aucun moment je n'ai eu de recommandations ou de conseils pour m'abstenir en matière de politique européenne ou concernant le soutien à l'Ukraine. Je ne serais plus ambassadeur si l'on m'avait demandé de soutenir des décisions pro-russes ou de m'abstenir de toute critique à l'égard de la Russie.

Vous ne trouverez aucune décision ou résolution de ce type dans le cadre bilatéral, multilatéral, au Conseil de l'Europe, à l'OSCE, ou à l'OCDE, dont nous ne sommes que membres observateurs. La Géorgie a toujours soutenu l'Ukraine. Elle s'est alignée sur ses partenaires européens et a toujours voté contre la Russie.

D'ailleurs, la Géorgie a été l'un des initiateurs du mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale de La Haye en vue d'arrêter M. Poutine pour ses crimes. Un pays pro-russe n'oserait pas faire cela.

On peut parler d'une certaine réticence ou même de prudence, qui peut parfois être interprétée comme extrême par rapport à la Russie. Ce gouvernement dit qu'il faut le comprendre parce qu'il a la charge de diriger un pays qui a connu la guerre. Tout en restant compréhensifs, nous connaissons le contexte géopolitique. Ce n'est pas un reproche adressé à la communauté internationale, mais on dit parfois que si une telle mobilisation de la communauté internationale était intervenue en août 2008, la Crimée et l'Ukraine n'auraient peut-être pas connu ce qu'elles ont connu.

La Géorgie, qui ne bénéficie pour l'instant d'aucune protection de l'OTAN ou de l'Union européenne, est tributaire de sa situation géographique. Le gouvernement pense qu'il faut pratiquer une politique de prudence pour ne pas tomber dans le piège des provocations russes répétées.

Il y en a tous les jours. Récemment, l'un de nos citoyens a été tué par les forces d'occupation parce qu'il essayait d'ouvrir la porte d'une église, qu'ils avaient condamnée. Il a voulu allumer un cierge pour une fête religieuse, et il a été abattu sauvagement.

Nous avons la volonté de préserver la stabilité du pays, de développer une économie nationale, tout en respectant les sanctions internationales. Le Gouvernement demande à ses partenaires d'être plus compréhensifs, la Géorgie n'ayant pas introduit elle-même de sanctions contre la Russie. Ces sanctions ne porteraient aucun coup à l'économie nationale russe, mais l'inverse risque d'étouffer celle de notre pays.

C'est toujours dans la perspective d'adhérer à l'Union européenne que nous avançons par petits pas. Nous sommes conscients que l'Europe n'a pas besoin d'une nouvelle guerre dans la région. Nous essayons donc toujours, en partenariat avec les Européens, de dépasser cette étape très tendue, tout en maintenant cette stabilité et en restant fidèles à nos engagements par rapport à l'Europe.

L'élargissement que nous entendons, c'est en effet l'élargissement géopolitique. Les Européens, comme souvent dans le passé, doivent prendre des

décisions sages et clairvoyantes, tout en gardant en tête les leçons du passé. D'où viennent la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine ? Dans quelle situation nous trouvons-nous et quelles seraient les conséquences du refus ou de l'acceptation de ces pays au sein de l'Union européenne ?

Ce n'est peut-être pas le meilleur parallèle mais, lorsque l'Union européenne a accepté l'entrée du Portugal, de la Grèce et de l'Espagne pour sauver ces pays d'une dictature, ceux-ci ne satisfaisaient pas non plus aux fameux critères de convergence. Il fallait donc prendre des décisions politiques.

Je suis conscient que je parle de pays éminemment européens mais, aujourd'hui, la question se pose de tenir compte de ce contexte géopolitique et de prendre conscience que les hommes et les femmes politiques européens auront à décider du destin des pays et des nations qui se considèrent comme membres de cette famille. C'est souvent en France qu'on entend poser la question : la Géorgie est-il un pays européen ou non ? En Géorgie, la question ne se pose même pas. Bien sûr que nous sommes de culture européenne !

Quel espace géographique pourrait prétendre appartenir à l'Europe ? Paul Valéry a dit que tout pays qui prétendrait appartenir à l'Europe devrait avoir subi l'influence de la culture gréco-romaine, de la religion chrétienne et les traditions démocratiques. La Géorgie rentre parfaitement dans ces trois critères, et je pense que nos prétentions sont justifiées lorsque nous considérons être un pays européen.

Cette politique sera un outil de l'Union européenne pour s'affirmer davantage en tant que puissance politique dans ce monde chaotique et plein de défis. Vous m'avez demandé quels étaient les programmes prioritaires. La Géorgie est consciente de ce qu'elle a aujourd'hui et aimerait se doter d'un système judiciaire irréprochable, plus libre, adopter des réformes démocratiques qui la doteraient d'outils de développement. Nous avons déjà une politique économique très attractive.

La Géorgie est dans les classements internationaux parmi les premiers pays qui remportent des succès dans la lutte contre la corruption et la réduction de la bureaucratie. Elle est parmi les tout premiers pays à attirer les investissements et à créer des conditions très favorables. Nous sommes le premier pays à afficher une transparence budgétaire et parmi les cinq premiers où faire des affaires est le plus facile. Enregistrer une entreprise ne demande que quelques heures. Il existe également des avantages fiscaux pour les investissements étrangers.

La Géorgie n'entend pas adhérer puis poser des problèmes au sein de l'Union européenne. La Géorgie essaye d'être un partenaire digne et de proposer des avantages. L'Union européenne ne se fera pas à sens unique.

Encore une fois, nous arrivons avec un pacte d'engagement. Nous sommes un peuple responsable. Nous n'avons pas simplement une forte envie d'adhérer à l'Union européenne : nous savons qu'il y a derrière des engagements à respecter, des difficultés qui compliqueront la vie quotidienne, que ce soit au niveau législatif ou au niveau de l'exécutif, mais nous savons que cela vaut la peine de faire partie de cette famille.

Traditionnellement, ce sont les pays baltes et la Pologne qui ont été la locomotive de la Géorgie. Aujourd'hui, l'Allemagne et la Hongrie soutiennent la Géorgie dans cette marche vers l'Union européenne. Nous avons aussi de très bonnes relations avec d'autres pays de l'Union.

L'Union européenne s'intéresse de plus en plus au Caucase du Sud. La Géorgie, qui a d'excellentes relations avec ses voisins, a déjà joué un rôle positif dans la stabilisation de la région. À l'avenir, l'Union européenne devrait prendre en main le destin de cette région.

La Géorgie ne soutient pas le format 3+3, où l'Iran, la Turquie et la Russie décident du sort de la région. Ce n'est pas dans l'intérêt de la Géorgie. Nous ne voulons pas participer à ce format de négociation, mais nous en appelons à l'Union européenne et à la France en particulier, qui a présidé le groupe de Minsk, et les assurons de pouvoir compter sur notre soutien. Un format alternatif exclurait la participation des forces occidentales dans la résolution du conflit du Haut-Karabagh, alors que la Géorgie a du potentiel pour servir de plateforme de négociations.

Il y a moins d'un mois, la Géorgie accueillait la conférence des nouvelles routes de la soie. Les dirigeants de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan étaient en Géorgie.

Chacun a confirmé sa volonté de poursuivre les négociations de paix. Si la paix revient dans cette région sous l'égide de l'Union européenne, la Géorgie sera ravie d'y contribuer.

M. Jean-François Rapin, président. – La parole est aux commissaires.

Mme Marta de Cidrac. – Monsieur l'Ambassadeur, quelle est votre relation avec la Turquie qui, on l'oublie parfois, est encore candidate ?

M. Didier Marie. – Monsieur l'Ambassadeur, le prérequis principal à l'élargissement est le respect de l'État de droit. Pouvez-vous nous dire, au-delà de la lutte contre la corruption, ce qu'il en est de l'indépendance de la justice, de la fiabilité des processus électoraux, de la liberté des médias ?

Par ailleurs, l'un de nos experts a évoqué le poids des oligarques dans le pays. Sont-ils des freins au rapprochement avec l'Union européenne ?

M. Michaël Weber. – Monsieur l'Ambassadeur, j'ai le sentiment que notre débat est celui de l'archipélisation territoriale, puisque 20 % du territoire de la Géorgie pose question. Quel impact réel cela a-t-il sur les négociations ? En quoi cela permet-il à la présidente et au gouvernement en place de parler d'une seule voix au nom de la population, 80 % des citoyens de votre pays étant favorables à une adhésion ?

Enfin, il a été question de l'adhésion de la Finlande à l'OTAN il y a quelques mois. Vous vous êtes déjà exprimé à ce sujet. Quelles leçons en tirez-vous pour votre pays ?

M. Claude Kern. – Monsieur l'Ambassadeur, je connais bien la situation de votre pays, étant rapporteur pour la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Géorgie.

Les conflits gelés ont eu une certaine incidence sur la question de votre candidature, les autres freins étant l'extrême polarisation politique de la Géorgie et la situation de votre ancien président.

J'ai noté avec beaucoup de satisfaction la présentation de l'objectif de vos réformes, qui ne visent pas que la candidature à l'adhésion mais aussi le développement démocratique et de l'État de droit de la Géorgie. Parmi les douze priorités qui vous ont été fixées, l'une concerne la réforme globale de la justice, que nous avons proposée, avec la commission de Venise. Plusieurs réformes ont été amorcées. L'addition de plusieurs réformes ne correspond toutefois pas forcément à une réforme globale. Où en est la réflexion à ce sujet ?

M. Gocha Javakhishvili, Ambassadeur de Géorgie en France. – La Turquie est un grand voisin de la Géorgie. Historiquement, nous n'avons pas toujours eu d'excellentes relations de voisinage. L'empire ottoman nous a visités et est demeuré chez nous pendant trois siècles. La culture géorgienne en est sortie enrichie. Même les invasions peuvent laisser des traces positives.

Aujourd'hui, la Turquie est un partenaire commercial et stratégique pour la Géorgie. La Turquie étant un pays membre de l'OTAN, elle nous aide aussi pour l'entraînement de nos militaires, et c'est un allié fidèle pour soutenir l'avancement de l'intégration de la Géorgie à l'OTAN.

Naturellement, la Géorgie a intérêt à voir l'État de droit s'instaurer en Turquie et à ce que la Turquie reste un pays démocratique, car la Géorgie risque d'avoir d'autres soucis de sécurité si la région n'est pas stable.

Concernant le respect des médias et l'État de droit, la Géorgie n'a pas dévié de sa voie. L'égalité de tous devant le droit est un principe fondamental.

Notre ancien président purge aujourd'hui sa peine. J'ai été son conseiller et numéro deux de l'ambassade sous son mandat. J'ai été fier de représenter la Géorgie à l'époque des grandes réformes démocratiques et de l'euphorie, mais des procès sont ensuite intervenus, une partie de la population s'étant sentie lésée.

Même si je juge positivement certaines des actions de notre ancien président à l'époque où il dirigeait le pays, je ne peux me substituer à la justice. Il existe aujourd'hui une demande d'État de droit et d'égalité de tous devant le droit. Notre ancien président s'est exilé en Ukraine. Il était recherché par la justice en Géorgie. Il a décidé de revenir en Géorgie avec un projet politique qui n'a pas fonctionné. La révolution n'a pas eu lieu. Il escomptait que toute la Géorgie sortirait dans la rue. Malheureusement, c'est ainsi : il est aujourd'hui prisonnier.

Il n'est pas interné pour raisons de santé, car il a entamé une grève de la faim qui l'a conduit dans un hôpital privé, où des soins médicaux lui sont dispensés et où il a reçu plus de 2 000 visites. Il a récemment déclaré qu'il allait prendre la tête de son parti et s'engager plus activement pour préparer les élections de 2024.

La déoligarchisation est une des recommandations de la commission de Venise. La Géorgie a pris comme modèle la loi ukrainienne relative aux oligarques. Si

l'on en croit ce modèle, il existerait plusieurs sortes d'oligarques, y compris parmi ceux qui dirigent l'opposition en ce moment.

On parle souvent de la personne qui, en Géorgie, est fondatrice du parti au pouvoir, mais il s'est totalement retiré de la politique. Je ne sais si certaines décisions politiques ont été prises sous son influence. En tant que fondateur du parti, il a peut-être un certain poids sur les hommes et les femmes politiques, mais il n'intervient plus publiquement depuis plusieurs années.

Est oligarque celui qui détient plus d'un million d'euros et a une influence sur les médias. Je crains que certains puissent correspondre à ce statut dans beaucoup de pays européens.

S'agissant des territoires actuellement occupés par les forces russes, nous adoptons la politique de réintégration par la confiance. Nous proposons à ces régions de profiter de tous les bienfaits que l'Europe propose. La Géorgie européenne sera une réponse aux populations pour qu'elles fassent leur choix : rester dans un pays gouverné par la Russie corrompue et imprévisible ou bénéficier d'une plus grande autonomie à l'intérieur de l'État géorgien.

La Géorgie a fait le choix de ne pas recourir à la force. La Russie a laissé circuler des rumeurs selon lesquelles notre pays aimerait récupérer ces territoires par la force en profitant de la situation en Ukraine et en ouvrant un deuxième front. Le gouvernement a envoyé des signaux pacifiques pour dire qu'il n'y aurait pas de tentatives de ce type.

Quant au sujet des relations entre notre présidente et le gouvernement, il est plutôt d'ordre interne. La présidente, qui est française et européenne, sait comment parler aux Européens. Elle porte le message de la Géorgie européenne à l'étranger. Je pense que ces malentendus sont plutôt dus à la jalousie. Le gouvernement aimerait tenir lui-même le flambeau et estime que la présidente lui vole la vedette. Aujourd'hui, la présidente n'a malheureusement plus les mêmes attributions qu'auparavant. C'est le gouvernement qui mène la politique étrangère, et comme il y a peu de concertation entre la présidente et le gouvernement, celui-ci a estimé qu'il devait être mis au courant lorsqu'elle part effectuer des visites à l'étranger.

Le processus de destitution n'était pas censé aboutir. Cela aurait donné une très mauvaise image du pays. Le gouvernement a pensé que l'organe constitutionnel le plus compétent pourrait fixer une ligne rouge. Je serais un ambassadeur très heureux sans ce souci.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cet échange dont le format innovant est très intéressant.

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

Mercredi 6 décembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Audition de S.E. M. Stephan Steinlein, ambassadeur d'Allemagne en France

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui Son excellence, M. Stephan Steinlein, ambassadeur d'Allemagne en France. Monsieur l'Ambassadeur, à titre liminaire, je souhaite vous présenter nos condoléances, et vous faire part de toute la compassion de notre commission, pour l'assassinat samedi dernier d'un de vos concitoyens, un citoyen européen, sur le sol français, vraisemblablement par un terroriste, selon les premières données de l'enquête.

Monsieur l'Ambassadeur, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Vous avez été nommé, il y a seulement trois mois à Paris et il nous paraissait important de lier connaissance sans tarder avec vous, qui représentez dans notre pays notre partenaire européen le plus proche. Originaire d'Allemagne de l'Est, vous avez rencontré la France en août 1989, pour y suivre, à l'université de Strasbourg, un troisième cycle de théologie afin de devenir pasteur. Vous avez rapidement bifurqué vers la diplomatie et la politique, aux côtés du président, M. Frank-Walter Steinmeier, dont vous êtes devenu l'homme de confiance. Vous n'ignorez d'ailleurs pas que le Président Steinmeier a récemment rencontré le Président du Sénat, M. Gérard Larcher, lors de son déplacement en Allemagne, il y a dix jours, auquel j'ai moi-même participé. Ils ont pu évoquer ensemble la mobilisation franco-allemande contre la montée de l'antisémitisme depuis le 7 octobre et le « changement d'époque » que vit l'Allemagne depuis l'agression de l'Ukraine (« *Epochenbruch* » selon le Président fédéral).

L'objectif de votre audition aujourd'hui devant la commission des affaires européennes est de faire le point sur la relation franco-allemande dans une perspective européenne. Cette relation a connu des moments plus critiques. Je me souviens notamment du report, il y a un an, d'un conseil des ministres franco-allemand, manifestation sans équivoque d'une crise de confiance entre la France et l'Allemagne, alors en pleine crispation sur la façon de sortir au mieux l'Union européenne de la crise énergétique. Les motifs de tension restent nombreux. Toutefois, même s'ils peuvent donner le sentiment de faire parfois cavaliers seuls, nos deux États sont condamnés à s'entendre. Cette entente est à la fois le socle et l'avenir de l'Union européenne, et, à cet égard, la prochaine visite d'État du Président de la République, M. Emmanuel Macron, en Allemagne devrait marquer une étape importante.

Je me félicite également que nos ministres des affaires européennes aient mandaté un groupe d'experts franco-allemands pour appréhender ensemble le défi commun que représente la perspective d'élargissement de l'Union européenne et réfléchir aux nécessaires réformes de l'Union européenne qu'un tel élargissement impliquerait si l'on veut maintenir sa capacité d'action, protéger ses valeurs fondamentales, renforcer sa résilience et la rapprocher des citoyens européens. Nous avons récemment auditionné deux de ces experts qui nous ont présenté les fruits très

intéressants de leur travail. Nous serions intéressés de savoir comment ce rapport a été reçu de l'autre côté du Rhin.

L'élargissement qui s'annonce à l'Est ramène encore plus l'Allemagne au centre de l'Europe, ce qu'avait manifesté le discours du chancelier, M. Olaf Scholz, à Prague en août 2022. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur l'avenir de la relation franco-allemande. Les sujets de friction restent nombreux, notamment en matière de règles de gouvernance budgétaire, dans le nouveau contexte créé par la récente décision de la Cour constitutionnelle allemande, en matière de stratégie commerciale, notamment à cette heure avec le Mercosur, ou encore en matière de réforme du marché de l'électricité, de vision de l'autonomie stratégique dans le domaine économique mais aussi spatial et militaire, d'articulation entre atlantisme et défense européenne, de vision géopolitique mondiale par rapport à l'Ukraine, Israël, la Turquie, l'Afrique..., autant de vastes chantiers.

Sur tous ces sujets, l'Allemagne est-elle, selon vous, disposée à articuler ses intérêts propres avec l'intérêt stratégique supérieur que nos deux pays partagent, à savoir une Europe de la paix et de la liberté ?

M. Stephan Steinlein, ambassadeur d'Allemagne en France. – Monsieur le Président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie pour vos condoléances, en ce moment difficile pour la France et pour l'Allemagne.

Je suis très honoré et heureux d'être parmi vous aujourd'hui. J'ai eu le plaisir de rencontrer votre président, M. Gérard Larcher, avant son voyage à Berlin, auquel, monsieur le Président, vous avez participé. Je vous remercie de l'intérêt que vous portez aux relations franco-allemandes. J'ai entendu dire que vos discussions à Berlin étaient intéressantes et importantes. Elles ont certainement contribué à une meilleure compréhension mutuelle dans les différents domaines, qu'il s'agisse de la politique de sécurité, de l'économie ou de la politique énergétique.

En amont de votre déplacement, j'ai pu expliquer à certains de vos interlocuteurs à Berlin, l'importance du Sénat dans le système politique français, souvent méconnu ou mal compris. J'ai souligné que son rôle s'était encore considérablement accru, compte tenu de la composition de la majorité à l'Assemblée nationale.

Je suis d'autant plus heureux de pouvoir échanger aujourd'hui avec vous que je suis naturellement très intéressé par votre avis sur les enjeux des relations franco-allemandes ainsi que par vos propositions pour rendre l'Europe plus efficace et plus forte. Je ne cesse de le répéter, le secret des relations franco-allemandes ne réside pas dans le fait que nous soyons d'emblée d'accord, car souvent nous ne le sommes pas, mais dans le fait que nous parvenons presque toujours, par un dialogue parfois ardu et patient, à trouver des solutions qui sont bonnes pour tous, des solutions auxquelles la plupart des européens peuvent se rallier. Dans ce dialogue, vous, les parlementaires des deux côtés, pouvez et devez jouer un rôle crucial. La relation franco-allemande, c'est un travail quotidien, permanent, pas toujours facile, mais toujours fascinant, surtout connaissant notre passé. Notre partenariat est unique et précieux. Il forme la base de la construction européenne. Je me réjouis de travailler avec vous pour rendre cette base aussi solide que possible.

Permettez-moi d'abord quelques remarques personnelles. Certains d'entre vous sauront peut-être que j'ai déjà été une fois, il y a 33 ans, ambassadeur à Paris, pour une courte période, de six semaines, pour être précis. J'ai été ambassadeur d'un autre État allemand, la République démocratique allemande (RDA), envoyé par le premier et dernier gouvernement démocratiquement élu de ce pays.

Le monde autour de nous a profondément changé, malheureusement pas pour le mieux. À l'époque, nous avons tous, moi y compris, célébré la victoire de la liberté et de la démocratie. Certains ont parlé de la victoire définitive des démocraties libérales sur la dictature, et même de la fin de l'histoire. Si nous regardons autour de nous aujourd'hui, nous voyons à quel point ces espoirs étaient trompeurs.

Aujourd'hui, nous assistons au retour de la guerre sur notre continent. Nous assistons à une escalade extrêmement dangereuse de la situation dans notre voisinage immédiat. Nous assistons à une remise en cause des valeurs de l'Occident et de la démocratie libérale sans précédent depuis les années 1930. L'Europe est mise au défi. Et si je dis que l'Europe est mise au défi, cela signifie tout particulièrement que l'Allemagne et la France sont mises au défi.

Au cours des 25 dernières années de ma vie professionnelle, j'ai travaillé très près de la politique berlinoise, à la Chancellerie fédérale, au ministère des Affaires étrangères, au Bundestag, à la Présidence fédérale. J'ai vécu le 11 septembre à la Chancellerie fédérale, la crise de l'Euro au Bundestag et la crise des réfugiés au ministère des Affaires étrangères. Toutefois, je ne me souviens pas d'une situation dans laquelle les fondements de notre société, notre démocratie, notre liberté, notre sens de la tolérance et de l'ouverture, notre insistance sur l'État de droit et le droit international, aient été autant mis à l'épreuve qu'aujourd'hui. Les dangers ne viennent malheureusement pas seulement de l'extérieur, mais aussi de l'intérieur. En Allemagne comme en France, la confiance dans le fonctionnement et dans l'efficacité des institutions démocratiques a nettement diminué.

Face au monde dans lequel nous vivons, nous avons la responsabilité de trouver des solutions ensemble, des solutions européennes, et de rendre notre Europe plus forte, dans un monde où l'avenir de notre continent est tout sauf assuré.

Je suis un ambassadeur chargé de nos relations bilatérales. Je ne suis donc pas un expert de tous les sujets discutés à Bruxelles. Cependant, il est évident que l'Europe et son avenir sont au cœur d'un grand nombre de mes échanges à Paris.

Le Conseil européen de la semaine prochaine marquera une nouvelle étape dans l'histoire de l'Union européenne, de notre continent. Nous pressentons tous que les décisions à venir marqueront un véritable tournant pour notre Europe.

L'Ukraine meurtrie par la brutale invasion russe, au motif qu'elle a choisi la voie européenne, devrait avancer très concrètement vers l'adhésion à l'Union européenne. C'est une question de solidarité avec le peuple ukrainien, mais aussi un test de notre crédibilité et de notre fermeté dans la défense de nos valeurs communes. Le gouvernement fédéral a souligné à plusieurs reprises que l'Ukraine avait fait des progrès considérables en matière de réformes et que son avenir était au sein de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral soutient pleinement l'Ukraine dans ses réformes, conformément aux priorités identifiées par la Commission européenne. Nous sommes

donc favorables à l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Ukraine. Cela vaut aussi pour la Moldavie.

Aux yeux du gouvernement allemand, nous devrions aussi maintenir notre engagement en faveur de l'élargissement de l'Union européenne aux Balkans occidentaux et encourager tous les États de la région à progresser sur la voie européenne et à se rapprocher de l'Union. Lors d'une conférence sur l'Europe, le 2 novembre, au ministère des affaires étrangères à Berlin, notre ministre des affaires étrangères, Mme Annalena Baerbock a déclaré que, face à la guerre d'agression russe, l'élargissement de l'Union européenne était une nécessité géopolitique, une position qui est partagée par beaucoup en France. Elle a estimé que nous ne pouvions plus laisser de zones d'ombre. Ainsi, le gouvernement fédéral soutient sans réserve la perspective d'adhésion des pays candidats.

Dans son discours, la ministre fédérale a souligné également l'importance de pleinement préparer l'Union européenne à l'adhésion de nouveaux membres. Ce processus de réforme prendra beaucoup de temps. C'est pourquoi, pour bien l'encadrer, pour élaborer et mettre en œuvre les réformes nécessaires, il faudrait définir une feuille de route concrète. Il ne devrait pas y avoir de concessions concernant l'État de droit, qui est un fondement de notre Union. Concrètement, il s'agit aussi de lier encore plus systématiquement les versements de fonds européens au respect des normes de l'État de droit. Il faudrait trouver un moyen de ne pas agrandir la Commission. Il est évident que 36 droits de veto, c'est trop. Il faudrait donc élargir le champ des décisions à la majorité qualifiée. Tout cela demandera encore beaucoup de travail. Faut-il changer les traités ? Peut-on utiliser les clauses passerelles prévues dans les traités ?

Je sais à quel point ces questions sont sensibles, notamment en France. Je suis heureux que nos deux gouvernements aient l'intention de se coordonner étroitement à cet égard. Le document du groupe de réflexion, mis en place à la demande de nos deux ministres des affaires européennes, a fourni d'importantes suggestions. Mais ce n'est bien sûr que le début d'un long chemin. Nos deux pays veulent et doivent jouer un rôle important de pionniers dans ce domaine. Mais il est tout aussi important d'associer, dès le début, les pays d'Europe centrale et orientale à ce processus de réflexion. Une relance du Triangle de Weimar, rendue possible par le résultat des élections en Pologne, peut être utile à cet égard. Dès que le nouveau gouvernement polonais sera en place, nous devrions entamer la discussion, tout en sachant que celui-ci devra également tenir compte de nombreuses considérations de politique intérieure.

Monsieur le Président, au cours des derniers mois, nous avons réussi à trouver de bons compromis sur nombre de sujets importants sur lesquels la France et l'Allemagne avaient des positions divergentes. C'était le cas pour l'organisation future du marché européen de l'énergie, malgré nos positions divergentes sur l'énergie nucléaire, qui sont d'ailleurs, si je peux me permettre cette remarque, moins problématiques que beaucoup ne le pensent. Ceux qui connaissent un peu la politique énergétique européenne admettent, même en Allemagne, que l'Europe ne pourra pas se passer de l'énergie nucléaire française dans les années à venir. Des deux côtés du Rhin, on sait aussi que nos pays doivent faire d'énormes efforts pour pouvoir respecter les engagements pris en matière de développement des énergies renouvelables. Ceux d'entre vous qui connaissent le débat en Allemagne savent qu'il n'y aura pas de retour au nucléaire dans ce pays. Quant à ceux qui connaissent la France, ils savent qu'elle ne renoncera pas à cette énergie. Mon conseil est de ne pas se livrer à des combats

idéologiques, mais à un travail pragmatique pour assurer un approvisionnement énergétique sûr et abordable pour toute l'Europe.

Un autre accord important pour l'avenir d'Ariane 6 et de la politique spatiale européenne a aussi été trouvé après d'âpres débats, lors du sommet de l'Agence Spatiale Européenne (ESA) à Séville, le 6 novembre, garantissant l'avenir financier du programme Ariane et laissant la place à une concurrence accrue.

Je me réjouis également que les deux grands projets d'armement, le char du futur (MGCS) et le système de combat aérien du futur (SCAF), soient à nouveau sur les rails, après une très bonne réunion des deux ministres de la défense, à Évreux en septembre, marquant leur engagement clair et définitif en faveur de ces deux projets importants.

Le seul grand dossier européen qui reste encore en suspens et sur lequel une solution doit être trouvée cette année, c'est l'avenir du pacte de stabilité et de croissance. Nos deux gouvernements travaillent de manière soutenue pour parvenir à un accord avant la fin de l'année. D'après tout ce que j'entends, je suis confiant quant à la possibilité d'y parvenir. On me dit, et j'espère sincèrement que cela se vérifiera, que la crise budgétaire dans laquelle l'Allemagne s'est retrouvée à la suite du récent arrêt de la Cour constitutionnelle allemande, ne rendra pas plus difficile un accord. Toutefois, il est certain que les négociations à venir sur le cadre financier pluriannuel n'en seront pas facilitées. Le respect du frein à la dette imposé par la Constitution et le fait qu'au moins un partenaire de la coalition, les libéraux, exclut catégoriquement les exceptions et les augmentations d'impôts, réduisent la marge de manœuvre du gouvernement fédéral. Des négociations sont en cours pour trouver une solution à cette crise. Je ne peux pas prédire quel en sera le résultat. Je suis néanmoins confiant sur le fait qu'un accord sera rapidement trouvé.

Hier, le président brésilien Lula était à Berlin. Comme vous pouvez l'imaginer, le Mercosur a occupé une place importante lors de cette visite. Tant le gouvernement allemand que le gouvernement brésilien espéraient pouvoir signer, lors du sommet UE-Mercosur prévu, l'accord commercial négocié depuis de nombreuses années. Malheureusement, le président argentin encore en fonction a décidé de ne pas le faire, de sorte que l'avenir de cet accord est aujourd'hui en suspens. Je sais qu'en France aussi, de nombreuses voix critiques s'élèvent contre cet accord, à commencer par celle du Président de la République. Néanmoins, je voudrais plaider pour que l'on ne sous-estime pas les opportunités qu'offre cet accord de libre-échange. Il ouvrirait la voie à un marché de plus de 700 millions d'habitants qui pourraient plus facilement échanger entre eux. Il pourrait, et c'est le plus important, contrer l'influence croissante de la Chine dans cette région. Il aiderait l'Europe dans sa transition énergétique et améliorerait les normes environnementales dans les pays du Mercosur. J'espère sincèrement que la décision argentine ne sera pas le dernier mot. Mais je suis également conscient qu'il est peu probable qu'une percée ait lieu avant les élections européennes.

Avant de conclure, permettez-moi d'évoquer quelques dates clés de l'année prochaine. 2024 marquera le début d'une série de commémorations, à commencer par le 80e anniversaire du Débarquement. À cette occasion, nous célébrerons notre histoire commune et la réconciliation unique au monde de nos deux pays.

Le début du mois de juin sera également décisif pour l'Europe avec la tenue des élections européennes. L'enjeu est de taille, à une époque où la liberté et la démocratie sont menacées de l'extérieur, mais aussi de l'intérieur. Dans ce contexte, la visite d'État du président de la République française, M. Emmanuel Macron, en Allemagne juste avant ce scrutin enverra un signal fort qui soulignera la force et l'unité de l'Europe.

Nous nous réjouissons avec vous à la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de Paris. Juste avant cet événement, l'Allemagne accueillera le championnat d'Europe de football. Deux immenses événements sportifs qui se dérouleront enfin à nouveau dans des sociétés ouvertes, démocratiques et diverses, chez des voisins et amis européens. Sous le titre de travail « Été sportif 2024 », nous souhaitons célébrer cela ensemble et montrer au monde entier que le sport lui aussi s'épanouit plus et apporte plus de joie là où règne la liberté.

Mesdames et messieurs les sénateurs, monsieur le Président, encore une fois, merci de m'avoir invité à m'exprimer devant vous aujourd'hui. S'il y avait un seul message à retenir de mes propos, ce serait le suivant : « L'Allemagne reste fidèle à son partenariat d'exception avec la France. Travaillons ensemble pour rendre notre Europe forte, agile et solidaire dans un monde plein de dangers ».

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, monsieur l'Ambassadeur : vous avez abordé des sujets qui nous intéressent beaucoup et sur lesquels nous travaillons en ce moment. D'ailleurs, nous entendrons tout à l'heure le ministre délégué en charge du commerce extérieur Olivier Becht, en particulier sur la question de l'accord commercial avec le Mercosur : là aussi, nous avons des divergences mais aussi des points de rapprochement. Lors de la dernière réunion de la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union européenne) qui s'est tenue à Madrid fin novembre et à laquelle je participais avec mes collègues Didier Marie et Claude Kern, la question a bien entendu suscité un vif intérêt. Initialement, la position des opposants au projet d'accord commercial UE-Mercosur a pu sembler fragile mais elle s'est finalement renforcée dans les dernières heures de la conférence, compte tenu des positions de l'Argentine et des tergiversations du Brésil.

Par ailleurs, vous avez évoqué la révision du pacte de stabilité et de croissance : Christine Lavarde, qui nous présentera demain une communication avec Florence Blatrix Contat sur ce sujet, aura sans doute des questions à vous poser.

Nous avons également eu un échange assez dense avec le Chef de la Chancellerie fédérale, Wolfgang Schmidt, sur la situation engendrée par la décision de la Cour de Karlsruhe : elle semble provoquer chez vous un cataclysme et, en plaisantant, je me suis demandé si les Allemands n'allaient pas désormais devoir s'habituer aux déficits.

Je vais à présent donner la parole aux membres de la commission, en commençant par Ronan Le Gleut qui préside le groupe d'amitié entre nos deux pays.

M. Ronan Le Gleut. – Monsieur l'Ambassadeur, vous avez rappelé que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a réaffirmé la règle du frein à l'endettement qui plafonne le déficit budgétaire à 0,35 % du PIB. Je souhaite vous poser trois questions sur les conséquences de cette décision qui impose au Gouvernement allemand de revoir

son projet de budget. Est-elle de nature à déstabiliser la coalition de trois partis politiques avant la fin de son mandat prévue en septembre 2025 ? Un débat s'ouvre-t-il en Allemagne sur la dimension politique de la décision de la Cour ? En France, dans une situation analogue, le réflexe serait sans doute de considérer que la Cour rentre trop dans le champ politique. Enfin, certains remettent-ils en cause le principe même de cette règle d'or du frein à la dette « *schwarze Null* » ?

Je souhaite également vous interroger sur les élections régionales qui se tiendront en septembre 2024 dans le Brandebourg, en Saxe et en Thuringe. Certains sondages, notamment dans l'Est de l'Allemagne, positionnent l'AFD (*Alternative für Deutschland*) en tête, à plus de 30 % des suffrages. Je constate également l'émergence d'un nouveau parti politique, le BSW (*Bündnis Sahra Wagenknecht– Für Vernunft und Gerechtigkeit / e.V. Alliance Sahra Wagenknecht - Pour la raison et la justice / association déclarée*) : son approche de gauche radicale opposée à l'immigration ne me paraît incarnée aujourd'hui en France par aucun parti. Les sondages montrent que ce positionnement semble rencontrer une certaine résonance dans l'opinion publique allemande.

M. Stephan Steinlein. – En réponse à votre interrogation sur la possibilité d'une déstabilisation du gouvernement fédéral, je rappelle que, comme vous le savez, la capacité à trouver des compromis est dans l'ADN de la politique allemande, y compris dans des situations très difficiles, et je suis assez confiant que tel sera encore le cas. Je reconnais cependant que cela ne sera pas facile car les trois partis qui composent la coalition ont des lignes rouges qu'il ne faut pas franchir. Pour les libéraux, la ligne infranchissable serait de ne pas trouver une réponse budgétaire exceptionnelle et d'augmenter les impôts ; pour les verts, la priorité va au financement de la transition écologique et pour les sociaux-démocrates, à l'amélioration de la situation des personnes les plus pauvres. Il sera donc extrêmement difficile de trouver un compromis mais je suis assez confiant sur notre capacité à y parvenir.

J'attire ensuite l'attention sur le fait que notre rapport à la magistrature se caractérise par un degré d'acceptabilité très élevé des décisions de justice et *a fortiori* de celles de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe : personne ne les critique ouvertement. Il n'en reste pas moins que, dans le contexte de crise que nous connaissons, c'est aussi à la Cour elle-même de s'interroger – comme elle a coutume de le faire - sur les limites politiques de ses décisions. En vertu de la quasi-sacralisation de l'institution judiciaire, il est vraisemblable que personne en Allemagne ne formulera directement une telle remise en question.

S'agissant des trois régions de l'Est où des élections régionales auront lieu, nous sommes effectivement confrontés à une situation dans laquelle, selon les sondages, le parti d'extrême droite AFD serait largement majoritaire, avec 30 à 35 % des intentions de vote. Il en résulte que tous les autres partis démocratiques de droite ou de gauche devront travailler ensemble : comme vous pouvez le constater en France, la difficulté est que, dans cette situation, les distinctions entre les différents courants ramenés au centre du jeu politique ont tendance à s'effacer, ce qui peut renforcer les extrêmes. Cette configuration politique que connaissent nos deux pays appelle des réponses adaptées que nous n'avons pas encore trouvées.

Le nouveau parti politique d'extrême gauche que vous avez mentionné est tout à fait particulier et assez difficile à comprendre puisqu'il se présente comme

anti-européen et surtout contre l'immigration. En Allemagne, l'image du fer à cheval permet de représenter le phénomène – dont il faut peut-être nuancer la singularité - des extrêmes qui se rapprochent. Ce parti n'existe pas encore et on ne sait pas encore quel score il enregistrera mais les sondages le créditent d'intentions de vote avoisinant 10 %, ce qui est assez considérable et témoigne de son potentiel.

Mme Christine Lavarde. – Monsieur l'Ambassadeur, vous avez largement évoqué les liens entre la France et l'Allemagne ainsi que le rôle moteur du couple franco-allemand dans la construction européenne. Je rappelle que demain et après-demain, va se tenir le conseil Ecofin (Conseil des Affaires économiques et financières) qui portera sur l'avenir du pacte de stabilité et de croissance. D'après les dernières informations que j'ai pu recueillir, un accord semble assez peu probable surtout en raison des divergences fortes entre la version proposée par la France et les exigences allemandes. Partagez-vous ces craintes et quelle est la stratégie envisagée par l'Allemagne pour faire face aux défis auxquels sont confrontés les États membres ? En effet, en cas d'échec de la négociation après-demain, le système ancien va perdurer à titre transitoire pendant une durée maximale de deux ans selon la Commission européenne, ce qui va poser un certain nombre de difficultés pour plusieurs pays de l'Union et ne va pas faciliter la convergence des pays dépensiers vers la trajectoire privilégiée par les pays dits frugaux.

M. Stephan Steinlein. – Je suis toujours optimiste quant à la possibilité de trouver des compromis. Pas forcément d'ici la fin de l'année pour le Conseil Ecofin que vous avez mentionné. Je pense qu'il n'est pas souhaitable de retomber dans le système précédent car cela ne renforcerait pas la crédibilité du système de gouvernance de l'euro. Il faut donc trouver un compromis et en Allemagne tout le monde y travaille, y compris notre ministre des finances qui me l'a confirmé quand je me suis entretenu avec lui, juste après une de ses discussions avec son homologue français. Je sais également que les équipes en charge du dossier se parlent quasi quotidiennement.

M. Didier Marie. – Merci, monsieur l'Ambassadeur, pour vos propos et votre optimisme que je souhaite partager mais je ne suis pas certain que nous puissions le faire en permanence. Je vais revenir sur les points qui viennent d'être abordés et ensuite évoquer un autre sujet.

Tout d'abord, l'Europe est à un tournant : elle a besoin d'investir massivement pour sa transition écologique et numérique tout en relançant son activité industrielle. Or avec la définition actuelle du pacte de stabilité et de croissance, elle risque de manquer de moyens pour investir. Dès lors, devons-nous recourir à un emprunt commun, comme celui qui a financé la sortie de la période Covid ? Quelle est la position de l'Allemagne à ce sujet ainsi que sur l'évolution des ressources propres de l'Union européenne, le but étant d'aller de l'avant en finançant une stratégie industrielle commune ?

J'en viens à la relation commerciale avec nos partenaires. S'agissant du Mercosur, je pense que la discussion est reportée conformément au souhait du nouveau président argentin. Je m'interroge également sur les relations de l'Allemagne avec la Chine : on perçoit un ralentissement des échanges entre vos deux pays et j'aimerais que vous puissiez nous donner votre sentiment sur cette situation ainsi que nous préciser les orientations du gouvernement allemand sur le sujet.

Enfin, sur la politique migratoire, le chancelier Scholz s'est déclaré favorable à l'externalisation du traitement des demandes d'asile dans des pays africains, supervisé par le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés. Pouvez-vous nous confirmer ce projet et nous en indiquer les conséquences sur les discussions relatives au futur Pacte européen sur la migration et l'asile ?

M. Stephan Steinlein. – Je rejoins votre constat : faire face à la transition énergétique ainsi qu'aux dangers extérieurs qui se manifestent va nécessiter la mobilisation de financements importants. Cela donnera lieu à de longues discussions dont je ne peux pas prédire les résultats. Dans l'immédiat, nous devons mener à bien la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) avant la fin de l'année. Nous estimons que la mobilisation de fonds supplémentaires pour l'Ukraine est une priorité. L'arrêt de la Cour constitutionnelle ayant limité nos marges de manœuvre, nous demandons à la Commission européenne dans quelle mesure il serait possible de redéployer et de réactiver des fonds non utilisés. La discussion est en cours et j'espère qu'elle aboutira à une solution positive sans quoi il faudra s'engager dans un débat extrêmement compliqué sur l'augmentation des ressources propres de l'Union.

L'Allemagne a adopté l'année dernière une stratégie de redéfinition de ses relations avec la Chine. Vous connaissez sans doute la formule que nous employons : « la Chine est pour nous un partenaire important mais c'est aussi un concurrent et un rival ». L'Allemagne est très liée économiquement à la Chine et nous insistons sur la nécessité de conditions de concurrence équitables, de lutte contre le dumping et de renforcement de la protection de la propriété intellectuelle. Désormais, les entreprises allemandes veillent à ne pas trop s'exposer aux risques du marché chinois. Un des mots-clés importants pour nous est celui de « *de-risking* » sans que nous parlions de « *decoupling* ». La réduction des risques vis-à-vis de la Chine sans couper les relations avec ce pays est une thématique de l'Union européenne et les principes que je viens d'évoquer nous guident dans les négociations sur la stratégie à adopter envers la Chine. Je rappelle qu'un sommet UE-Chine se tiendra demain à Beijing. Il faut tenir compte du fait que la Chine est un acteur important au niveau mondial pour résoudre les grandes questions planétaires comme la lutte contre le réchauffement climatique. Il faut donc adopter, dans le dialogue avec la Chine, une attitude plus critique - comme celle privilégiée par l'Allemagne - et maintenir un nécessaire partenariat pour relever les défis de la planète.

Je rappelle enfin que la discussion sur un nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile est en cours au sein de l'UE et il me semble opportun de la mener à son terme avant d'envisager de nouvelles mesures. D'après mes informations, les négociations en trilogue avancent bien et s'orientent vers l'approbation des propositions retenues par le Conseil de l'Union européenne. Je souligne que la position allemande, qui a fait l'objet de débats animés, est avant tout gouvernée par le souci de ne pas abaisser le niveau de protection offert aux réfugiés.

Mme Audrey Linkenheld. – Monsieur l'Ambassadeur, je suis sénatrice du Nord, membre du groupe d'amitié France-Allemagne et, il y a quelques jours, j'ai eu le plaisir d'accompagner, avec le président Rapin et le président du groupe d'amitié, la visite officielle du président du Sénat à Berlin. Par ailleurs, je rentre d'un déplacement à Sarrebruck qui nous a donné hier l'occasion de rencontrer, dans un cadre plus restreint, un certain nombre de parlementaires allemands qu'on peut qualifier d'assez proches du chancelier Scholz. Concernant la coopération en matière énergétique, nous étions hier

dans le *Land* de Sarre où nous avons pu partager une approche pragmatique de ce sujet : au regard des enjeux, il nous a paru préférable de passer outre nos désaccords sur le nucléaire pour nous concentrer sur les coopérations opérationnelles dont nous avons besoin en matière d'hydrogène et d'énergies renouvelables. Vous pouvez donc compter sur un certain nombre d'entre nous pour accompagner cette coopération absolument nécessaire si nous voulons retrouver un esprit similaire à celui de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) dans le domaine de l'hydrogène et des énergies renouvelables.

J'en viens à mes questions. Nous avons évoqué, dans nos différents déplacements, le traité d'Aix-la-Chapelle. Il nous tient à cœur de prouver qu'il se traduira par des actes concrets en s'efforçant d'éviter les mauvais signaux, comme la fermeture des *Goethe Institute* en France. Je crains qu'elle soit irréversible mais cette fermeture nous attriste tout particulièrement à Strasbourg, à Lille et à Bordeaux. J'ai entendu dire que l'on se tournerait vers les collectivités locales pour essayer de compenser le désengagement de l'État allemand. Nous sommes dubitatifs sur ce point et je dois dire que, par principe, nous ne sommes pas favorables à de tels désengagements de l'État français ou allemand avec un report de charge sur les collectivités. Avez-vous des informations sur ce point et comment pourriez-vous nous accompagner dans ces trois territoires ?

Enfin, quelle est aujourd'hui la position de l'Allemagne sur le fonds souverain ? Il nous semble que la plateforme STEP (*Strategic Technologies for Europe Platform*) dédiée aux technologies stratégiques pour l'Europe n'est finalement qu'une version très allégée de ce que pourrait être un tel fonds. Or un fonds d'intervention plus largement doté et plus puissant pour favoriser la transition industrielle et énergétique est plus que jamais nécessaire pour l'Europe et pour nos deux nations, qui veulent se réindustrialiser, préserver leurs industries et les emplois qui vont avec.

M. Stephan Steinlein. – La fermeture de sites de l'institut Goethe nous attriste tous. Je précise qu'elle a été demandée par la commission budgétaire du Bundestag qui a jugé excessifs leurs surcoûts de fonctionnement - avoisinant 60 % - . Il ne s'agit en aucun cas d'une mesure dirigée contre la France ou l'Italie, qui subit également une réduction du format des implantations. Il s'agissait de la réponse apportée par l'institut à une demande de plan de réforme. Au final, il nous faut respecter cette décision. J'ai par exemple visité l'institut Goethe de Toulouse où on m'a indiqué que le déficit correspondant au fonctionnement et à la programmation avoisinait 7 000 euros par an. Par ailleurs, certaines implantations en France été maintenues s'apparentaient en réalité à des coquilles vides, avec des locaux qui s'étaient dégradés comme à Strasbourg, et une seule personne employée mais parfois absente. J'ai plaidé auprès de notre ministère des Affaires étrangères ainsi que de l'institut Goethe à Munich pour que le financement des dépenses de fonctionnement et de programmation des implantations puisse être maintenu : je suis plutôt confiant pour la suite des événements et je rappelle que la France est le pays le plus doté en instituts Goethe. Je précise également que l'idée de travailler avec les collectivités locales est inspirée des solutions qui ont été mises en œuvre avec les instituts français. Ces derniers ont connu une vague de réformes et de restrictions. Ils se sont alors adressés aux collectivités locales allemandes qui ont co-financé les moyens permettant d'assurer une forte présence des instituts français en Allemagne : il semble logique de rechercher des solutions analogues pour les instituts Goethe en France.

Je ne suis pas un spécialiste de la problématique des fonds souverains européens mais je rappelle que la Cour constitutionnelle a interdit de créer en Allemagne des fonds souverains spécialisés pour le financement, par exemple, de la modernisation industrielle ou de la transformation énergétique. Par conséquent, mettre en œuvre à l'échelle européenne un dispositif similaire à celui qui a été proscrit en Allemagne va sans doute être politiquement difficile mais la discussion doit se prolonger.

M. Didier Marie. – Vous avez évoqué le soutien à l'Ukraine en précisant qu'il s'agit là pour l'Allemagne d'une des priorités de la révision du cadre financier pluriannuel. Des moyens assez importants sont prévus d'y être consacrés mais les partenaires de l'Ukraine et l'Europe en particulier n'ont pas tenu tous leurs engagements : en effet, l'Union avait prévu de livrer un million de munitions pendant l'année 2023 à l'Ukraine ; or elle n'en a livré aujourd'hui que 300 000 unités. Cela pose la question de notre appareil industriel militaire et de notre politique de défense commune. Vous avez, là encore, fait preuve d'optimisme en indiquant que les projets communs franco-allemands - auxquels pourraient s'adjoindre d'autres pays comme l'Italie ou l'Espagne - d'avions et de chars du futur étaient relancés. Du côté français, nous avons le sentiment que cette relance est extrêmement modeste et qu'elle n'a pour l'instant pas beaucoup avancé. Peut-être pouvez-vous nous apporter plus de précisions à ce sujet ?

Par ailleurs, je voudrais recueillir votre sentiment sur la position de la France qui souhaite la mise en place d'une véritable politique industrielle de défense commune, d'achats communs de matériels militaires et une plus grande interopérabilité entre les forces armées européennes dans l'hypothèse malheureuse d'un changement politique aux États-Unis où un candidat pourrait considérer que l'OTAN coûte trop cher aux États-Unis et décider de nous laisser seuls face à l'adversité. Je crois qu'on a vraiment besoin d'une défense européenne plus intégrée qu'aujourd'hui.

M. Stephan Steinlein. – L'Allemagne est aujourd'hui beaucoup plus ouverte à la négociation sur la défense européenne ainsi qu'à la création d'une industrie de défense commune, compte tenu, en particulier, de la politique conduite par les États-Unis sous la présidence de Donald Trump et d'une possible réélection de celui-ci l'année prochaine. Je ne qualifierai pas de modestes les progrès enregistrés par les programmes SCAF (Système de combat aérien du futur) et de char du futur MGCS (*Main Ground Combat System* ou Système Principal de Combat Terrestre). En effet, il ressort de mes entretiens avec les acteurs étroitement impliqués dans le développement du SCAF que le travail avance très bien au niveau militaire et industriel, ainsi que de la recherche. S'agissant du MGCS, les piliers de compétences pour mener à bien ce programme ont été définis et nous en sommes au stade où nous devons placer les « drapeaux » sur chacun de ces piliers en précisant quel pays doit en assurer le leadership. Nous avons donc beaucoup avancé sur le programme MGCS et, d'ici la fin de l'année ou le début de l'année prochaine, nous pourrions présenter la programmation complète. Je souligne l'importance primordiale de la volonté des gouvernements dans ce processus pour surmonter les réticences qui ne manquent pas de se manifester au niveau des industriels et parfois même des appareils militaires. Cette volonté exprimée par nos ministres en charge de la Défense est bien présente des deux côtés et, sur cette base, je pense que l'objectif va être atteint. La décision de lancer la prochaine étape du programme SCAF sera prise dès l'été prochain et, à un moment donné, nous atteindrons

le point de non-retour où on aura investi des sommes si importantes qu'il faudra continuer à avancer.

On peut aussi envisager d'autres projets de coopération militaire ou d'armement mais il faut en priorité s'attacher à la réussite des deux projets clés vers lesquels tous les regards sont tournés.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur l'Ambassadeur, mon humble expérience dans le domaine du spatial, sur lequel j'ai produit plusieurs rapports, me conduit à faire une observation : il nous faut éviter l'écueil que constitue l'état d'esprit de « retour géographique » qui a entouré le développement des projets dans le spatial ; il a joué un rôle non pas de frein technologique mais de réel frein financier aux opérations, en particulier concernant le programme Ariane. Je reste convaincu par cette idée, même si beaucoup d'experts la contestent. Sur le plan diplomatique et politique, il est compréhensible que chaque pays puisse tenter de s'arroger telle ou telle tâche mais la volonté de retour géographique est très pénalisante sur le plan logistique et financier. L'esprit de corps doit s'imposer dans ce domaine militaire.

M. Dominique de Legge. – Monsieur l'Ambassadeur, tout en saluant votre optimisme, je crois qu'il faut aussi rester réaliste à l'égard du sujet que nous traitons. Il est vrai que le programme SCAF progresse – pas très vite, comme l'a fait observer Didier Marie - mais, comme vous le savez, la question qui demeure est celle de notre capacité à produire suffisamment d'avions pour que le modèle économique soit viable, ce qui renvoie à la problématique des exportations. Or, dans ce domaine, les règles en Allemagne et en France sont différentes. S'agissant du principe même du projet SCAF, on peut certes tenir un discours sur les bienfaits de la coopération mais les besoins de l'Allemagne et de la France ne sont pas non plus tout à fait identiques. Je reste donc très vigilant sur notre capacité à faire rentrer le SCAF dans sa phase active, avec un modèle économique viable pour que cette coopération prenne réellement corps au-delà des discours auxquels nous adhérons et je fais observer que le rendez-vous pour passer aux actes est très proche.

M. Stephan Steinlein. – Vous avez évoqué les exportations d'armement et pour avoir pu assister aux réunions gouvernementales qui en décident, je peux témoigner de la très grande sensibilité et de la complexité du sujet. Cependant, s'agissant des productions couvertes par les projets de coopération, je signale que l'accord qui a été conclu prévoit par principe – et pour l'essentiel - que l'autorisation d'exportation est acquise sauf si des enjeux directs de sécurité sont concernés. L'Allemagne est bien consciente du fait que si de lourds investissements sont consentis dans des projets de coopération d'armement comme le SCAF ou le MGCS, il faut ménager des possibilités d'exportation des équipements produits. Nous avons une sensibilité particulière dans ce domaine mais le fameux *Zeitenwende* (« changement d'ère ») s'y applique également et nous savons que disposer d'une industrie de défense forte implique la possibilité d'exporter. L'Allemagne se fixe, comme la France, des règles pour ne pas exporter des armes tous azimuts et dans tous les pays : nous pouvons très certainement nous entendre sur ce point et nous y travaillons intensivement.

M. Didier Marie. – Ma dernière question porte sur le sommet européen qui va prochainement traiter des questions d'élargissement sur lesquelles les décisions sont prises à l'unanimité. Or certains pays, et en particulier la Hongrie, pourraient user de

leur droit de veto. Quelle pourrait être la position de l'Allemagne dans une telle situation et votre pays dispose-t-il de moyens de pression spécifiques sur la Hongrie ?

M. Stephan Steinlein. – Les propos les plus récents tenus par la Hongrie nous ont semblé étonnants car ils vont au-delà de ce à quoi ce pays nous avait habitués. À propos de ce risque de blocage total sur un sujet stratégique, notre ministre a appelé à cesser de jouer ou de plastronner. Vous pouvez donc imaginer quel est notre état d'esprit et je suis sûr que chacun va faire le maximum pour convaincre la Hongrie de ne pas bloquer cette décision. Je suis certain que votre Président va s'y employer lors du prochain déplacement du Premier ministre Viktor Orbán à Paris.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur l'Ambassadeur, je vous remercie très sincèrement pour les réponses que vous nous avez apportées.

Politique commerciale

Audition de M. Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger, en présence des membres du groupe de suivi des accords commerciaux de l'Union européenne

M. Jean-François Rapin, président. – Nous nous réunissons cet après-midi pour entendre M. Olivier Becht, ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger.

Cette audition est captée et diffusée sur le site Internet du Sénat. Elle est ouverte aux membres du groupe de suivi des accords commerciaux de l'Union européenne, qui viennent d'être désignés par les trois commissions compétentes.

Les enjeux commerciaux sont au cœur de l'actualité européenne et ont connu ces dernières semaines des développements que je qualifierais « en dents de scie ».

La Commission européenne, dans son dernier programme de travail, s'était montrée très volontariste. Elle n'atteindra clairement pas ses objectifs. Certes, deux accords commerciaux sont en phase d'aboutissement : celui conclu avec la Nouvelle-Zélande, le processus de ratification au niveau de l'Union s'étant achevé le 27 novembre, et les deux accords avec le Chili, dont la signature devrait intervenir dans les prochains jours.

En revanche, l'accord avec le Mexique n'a pas pu être finalisé. Le projet d'accord avec l'Australie, qui semblait à portée de main, a été refusé par le Premier ministre australien, notamment en raison du volet agricole. Quant à l'accord avec le Mercosur, en dépit des nombreuses pressions exercées par la Commission européenne, par la présidence espagnole du Conseil, comme j'ai pu le mesurer lors de la dernière Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union (Cosac), avec Didier Marie et Claude Kern, mais aussi par notre voisin allemand, il n'aboutira pas demain. Vous savez que le Sénat s'était montré très vigilant et opposé à des concessions hâtives pour obtenir un accord à tout prix. Nous constatons désormais que les autorités argentines, y compris le gouvernement sortant, ne veulent pas non plus de cet accord.

Cette séquence interroge néanmoins sur la dynamique à l'œuvre au niveau de l'Union européenne, ainsi que sur la manière dont les États membres et les parlements nationaux sont associés au processus de négociation des accords.

En s'appuyant sur sa « stratégie européenne en matière de sécurité économique », la Commission européenne a voulu forcer la main, en cette fin de mandature, en mettant en avant les enjeux géopolitiques, voire géostratégiques, notamment pour sécuriser l'accès à certains matériaux critiques pour les transitions écologique et numérique. Nous ne nions ni ces enjeux ni la stratégie de déploiement agressive de la Chine, mais nous considérons que nous devons affirmer avec force les intérêts français, qui ne sont pas moins importants que les intérêts espagnols ou allemands.

Nous serons donc heureux d'entendre votre analyse de ces enjeux commerciaux.

Peut-être pourrez-vous nous rendre compte des résultats du dernier Conseil « commerce », qui s'est tenu le 27 novembre dernier, au cours duquel, outre le calendrier de signature de l'accord avec le Chili, trois points importants ont été évoqués ?

Premièrement, la préparation de la treizième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la remise en ordre de marche de l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends restant une priorité pour l'Union européenne, qui est certainement le bloc le plus engagé en faveur du multilatéralisme, même si nous devons prendre garde au procès en « protectionnisme vert » qu'on voit monter à notre encontre dans certains pays en développement et que certains concurrents utilisent contre nous.

Deuxièmement, les relations commerciales entre l'Union et les États-Unis, l'acier et l'aluminium demeurant des enjeux majeurs.

Troisièmement, les perspectives de négociation des accords commerciaux, alors que plusieurs négociations sont encore ouvertes, notamment avec l'Inde.

Au-delà de ces thèmes déjà très substantiels, je veux également vous dire que nous accordons une grande attention à la mise en œuvre des outils de défense commerciale. Nous avons échangé à plusieurs reprises avec Denis Redonnet, le directeur général adjoint de la DG (direction générale) Commerce, qui pilotera notamment l'enquête antisubventions concernant l'industrie automobile électrique chinoise. Vous pourrez nous faire part de votre analyse des enjeux.

Nous avons le sentiment que l'Union européenne est réellement sortie d'une forme de naïveté en la matière mais, manifestement, des progrès peuvent encore réalisés pour permettre aux petites et moyennes entreprises (PME) qui n'appartiennent pas à des fédérations puissantes et structurées, de faire valoir leurs droits et de défendre leurs intérêts. Elles ne sont quelquefois même pas informées des possibilités qui leur sont offertes.

M. Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger. – Merci de me donner l'occasion de revenir sur le Conseil des ministres de l'Union européenne (UE) dédié au commerce qui a eu lieu le 27 novembre dernier.

Ce Conseil des ministres a commencé par débattre de la position de l'Union et des États membres lors de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC qui se tiendra du 26 au 29 février 2024 à Abu Dhabi. Son enjeu principal portera sur la réforme des institutions de l'OMC, notamment le déblocage de l'organe de règlement des différends, paralysé depuis de nombreuses années par les États-Unis qui ne nomment pas les personnes qu'ils devraient nommer. Tout processus de règlement des litiges, qui doit présider au multilatéralisme établi dans le cadre de l'OMC, est bloqué. C'est important pour l'UE, car plus de 40 % de nos accords commerciaux internationaux sont régis par les règles de l'OMC. Ne pas pouvoir régler les différends de manière juridictionnelle

fragilise les règles et remet en cause la possibilité de ce multilatéralisme commercial. Cette situation ouvre une perspective de retour à des comportements unilatéraux qui peuvent être très préjudiciables, non seulement au commerce, mais aussi à l'ensemble de notre économie avec le retour de barrières tarifaires et non tarifaires qui feraient peser un coût supplémentaire sur les consommateurs et pourraient réduire le pouvoir d'achat de nos concitoyens.

Je me rendrai la semaine prochaine aux États-Unis pour discuter des solutions envisageables pour débloquer cet organe d'appel. Mais à Abu Dhabi, nous discuterons aussi des secteurs dans lesquels accroître encore nos efforts en matière de réglementation commerciale. Nous avons obtenu de justesse l'an dernier, lors de la douzième conférence, un accord pour interdire les subventions aux pêches illégales, mais beaucoup reste encore à faire, y compris sur la mise en œuvre de cet accord et son élargissement aux subventions à la pêche légale.

Le deuxième point que nous avons abordé concerne les relations avec les États-Unis, au-delà de la question de l'organe de règlement des différends. Elles sont marquées par deux contentieux que nous avons depuis plusieurs années.

Le premier, vous y faisiez allusion, concerne l'acier-aluminium depuis 2018. En 2021, un accord temporaire a permis de suspendre les droits de douane supplémentaires imposés par les Américains et les mesures que l'Union européenne avait prises en réponse à ces droits de douane. Nous recherchons une solution pérenne, qui paraît compliquée puisque, lors du dernier sommet UE-États-Unis, les Américains n'ont pas fait de proposition en ce sens. Nos discussions portent essentiellement sur les quotas d'acier dans un contexte mondial où la production reste excédentaire par rapport à la demande, mais aussi sur les quotas par pays.

La probabilité que nous trouvions un accord pérenne d'ici à la fin de l'année est faible, mais les discussions se poursuivent pour *a minima* proroger l'accord temporaire en vigueur avant que la mandature de l'administration Biden prenne fin et avancer sur le règlement de la fameuse mesure 232 américaine (section 232 du *Trade Expansion Act* de 1962). Nous souhaitons avant tout éviter le retour des droits de douane qui peuvent entraver un certain nombre de nos acteurs et pourraient gêner d'autres filières, comme celle des vins et spiritueux, au travers des mesures prises en représailles de part et d'autre en 2018. Nous ferons tout notre possible pour protéger nos filières d'un retour des droits de douane ou de contingents supplémentaires.

Nous travaillons en parallèle sur le contentieux Airbus-Boeing en cherchant également une solution pérenne à l'accord temporaire que nous avons avec les Américains.

Le troisième point abordé lors du Conseil du 27 novembre dernier concerne le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre des accords commerciaux. Des progrès ont été faits avec la mise en place d'un *Chief Trade Enforcement Officer* (responsable de l'application des règles commerciales) qui veillera à la bonne mise en œuvre des accords et au démantèlement des barrières tarifaires – chaque année, cela représente un gain de 3 milliards d'euros pour nos entreprises.

En parallèle, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères met en place avec celui de l'Économie des événements pour informer nos filières, notamment

agricoles, afin qu'elles puissent utiliser de manière optimale ces accords commerciaux et minimiser les droits de douane à payer. Fournir ces informations est essentiel et nous le faisons de manière très dynamique car les petites entreprises ne savent pas toujours bien se servir de ces accords commerciaux. C'est pourquoi nous avons inscrit ce point dans le plan « Oser l'export », pour faire en sorte que chaque entreprise ait la capacité de tirer le meilleur parti de ces accords.

Cela m'amène au dernier point abordé par le Conseil. La décision de signature de l'accord avec la Nouvelle-Zélande a été ratifiée par le Conseil des ministres de l'UE la semaine dernière. Concernant les relations commerciales avec le Chili, la décision de signature des deux accords – l'accord global et l'accord intérimaire – a été validée hier par le Conseil. Ces accords, qu'on peut considérer comme définitifs, sont largement favorables à la France, notamment à nos filières agricoles sur les vins et spiritueux ou les fromages.

Nous pourrions évoquer le sujet de la viande ovine qui a suscité quelques crispations mais je tiens à vous rassurer : la Nouvelle-Zélande utilise cet accord comme une précaution pour réduire les risques, dans des situations géopolitiques compliquées, avec certains des acteurs qui sont aujourd'hui ses clients. Mais la Nouvelle-Zélande n'utilise pas la totalité de ses contingents OMC. Elle en utilise moins de 70 % sur la viande ovine. Il est donc peu probable que les 38 000 tonnes équivalent carcasse qu'elle a obtenues dans l'accord soient réellement envoyées vers l'Union européenne. Il n'y a pas de péril pour notre filière ovine du fait de cet accord avec la Nouvelle-Zélande.

L'accord avec le Chili est très important d'un point de vue minéro-critique, puisqu'il ne sert à rien de produire des voitures si l'on n'a pas de lithium pour les batteries. Or le Chili détient l'une des premières réserves mondiales de lithium : c'est donc un partenaire important et je m'y suis rendu en juin dernier pour cette raison.

L'accord avec l'Australie n'a pas pu aboutir malgré les discussions que nous avons eues en marge du G7 à Osaka en octobre dernier, et ce pour plusieurs raisons, notamment parce que les Australiens nous demandaient l'équivalent accordé aux Néo-Zélandais en matière de viande ovine, c'est-à-dire 38 000 tonnes équivalent carcasse, ce qui n'était pas possible. En effet, l'Australie est actuellement en situation de surproduction car elle a perdu des marchés importants au Moyen-Orient. En ouvrant de tels quotas, nous aurions vu arriver cette production sur le marché européen, ce qui aurait mis en péril nos filières, car cela aurait représenté près de 12 % de la production européenne. Nous avons donc été extrêmement fermes, la Commission européenne nous a suivis et a défendu le secteur agricole français. En ce qui concerne les standards environnementaux, en revanche, nous nous acheminons vers un accord parfait avec l'Australie.

Ce n'est pas le cas avec le Mercosur : l'accord signé en 2019, négocié depuis 1999, avait fait l'objet de recours par la France et d'autres pays de l'Union au motif qu'il n'était pas conforme à la nouvelle approche que nous souhaitons imposer aux accords commerciaux, c'est-à-dire remettre l'humain et la planète au centre. Nous sommes ouverts sur le monde, mais pas à n'importe quelles conditions. Nous attendons une réciprocité et l'adaptation aux standards actuellement en vigueur au sein de l'Union sur le droit du travail et le droit de l'environnement : les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur l'interdiction du travail forcé, l'interdiction du travail des enfants, le respect des accords de Paris, l'interdiction de la déforestation,

l'alignement du chapitre relatif au commerce et au développement durable sur les standards de l'Union européenne, avec la possibilité de prendre des sanctions en cas de non-respect et, enfin, des clauses miroirs, pour que les normes sanitaires et environnementales imposées à nos produits le soient également aux produits importés.

Certains pays du Sud disent qu'il s'agit d'une sorte de néoimpérialisme, alors qu'il s'agit pour toute exportation vers l'Union de respecter les standards que celle-ci s'impose. Nous ne pouvons pas appliquer des standards toujours plus ambitieux à nos propres producteurs et ouvrir nos marchés à des exportations qui ne les respecteraient pas. Cela protège aussi nos consommateurs. Nous avons tenu bon sur cette position, en conformité avec la ligne de conduite adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, et avons réaffirmé notre position lors de chaque Conseil des ministres de l'Union, formel ou informel, ainsi qu'auprès des États membres qui partagent notre vision. Certains États membres ne la partagent pas et estiment que nous devrions signer cet accord à tout prix, pour « dé-risquer » des positions industrielles prises notamment en Chine. Nous le comprenons et nous soutenons l'industrie de ces pays ; nous souhaitons qu'ils puissent trouver de nouveaux marchés, mais cela ne peut pas se faire au détriment de nos propres intérêts et de nos propres standards ou des ambitions que l'Union européenne porte avec ses États membres en matière environnementale, de lutte contre la déforestation ou de bien-être animal.

L'Argentine a fait savoir qu'elle n'était pas prête à signer ce traité, dont l'avenir reste incertain. Deux positions divergentes coexistent : au sein du Mercosur, les États sont en désaccord sur la manière de traiter la position de l'UE ; et au sein de l'UE, quand bien même le traité serait signé par la Commission européenne, il ne serait pas nécessairement ratifié par ses États membres car, en l'état, les conditions de ce traité ne sont pas acceptables, au moins pour la France.

Les discussions se poursuivent avec l'Inde. Deux sujets sont sensibles. D'une part, se pose la même question des standards européens environnementaux à respecter. D'autre part, il est compliqué d'envisager l'application des engagements fédéraux au niveau des États fédérés, car le gouvernement fédéral ne peut y garantir la mise en œuvre des accords. Cela reviendrait à dire, par exemple sur les marchés publics, qu'en réciprocité, les Indiens seraient éligibles aux marchés publics lancés par la Commission européenne, mais qu'il leur faudrait ensuite négocier avec chacun des 27 États membres de l'UE pour chacun de leurs marchés, ce qui est évidemment infaisable. Ces négociations présentent moins d'intérêt stratégique sur le plan agricole pour la France que celles avec le Mercosur mais nous les suivons également avec une très grande vigilance.

Je répondrai maintenant avec plaisir à vos questions, notamment sur l'Accord économique et commercial global (Ceta) qui est un sujet sensible au sein de votre Haute Assemblée.

M. Jean-François Rapin, président. – Avant de donner la parole à mes collègues, je souhaite faire une observation concernant le Mercosur. Nous resterons vigilants. Certes, les Argentins nous sauvent la mise pour le moment mais le nouveau président argentin sera vite rendu aux réalités régionales et reviendra peut-être à la charge avec le Brésil.

Par ailleurs, vous nous rassurez concernant la ratification par les parlements nationaux. Alain Cadec avait posé une question sur le sujet, relevant le passage en force de la Commission en quelque sorte, par le biais d'un accord intérimaire sans ratification, ce qui était insupportable. Le Gouvernement a aussi été interrogé à ce sujet la semaine dernière lors de la séance de questions d'actualité.

M. Didier Marie. – Je souhaite d'abord vous poser une question sur la stratégie globale de l'Union européenne, illustrée par l'accord avec la Nouvelle-Zélande. Comment concilier la dimension géopolitique des accords commerciaux, comme la sécurisation de nos approvisionnements en matières premières critiques et en composants divers, et le respect de l'exigence climatique ?

Je partage votre argumentaire sur le Mercosur, on ne peut pas ratifier cet accord dans les termes proposés. L'accord avec la Nouvelle-Zélande, aussi positif soit-il, est-il compatible avec les objectifs que je viens de mentionner ? Sachant que le pays se situe à 20 000 kilomètres de l'Union européenne, que l'on sait sa production agricole très émettrice de gaz à effets de serre – méthane et protoxyde d'azote – et que de nombreux échanges existent déjà dans le cadre de l'OMC, ne faudrait-il pas réviser totalement la doctrine de l'Union européenne en matière d'accords commerciaux ?

Ma deuxième question porte sur la place des parlements nationaux dans le processus de négociation et de validation de ces accords. S'il est normal que la Commission ait la priorité, étant donné sa compétence exclusive en matière commerciale, le fait que les parlements nationaux ne soient pas associés à la ratification de ces accords lorsqu'ils ne comportent pas de dispositions relatives à l'investissement est problématique. En outre, j'observe que le Ceta, qui est un accord mixte, est en vigueur à titre provisoire depuis plusieurs années et qu'il n'a toujours pas été soumis au Sénat pour ratification. Quand le Gouvernement saisira-t-il notre assemblée à cette fin ?

Enfin, je veux évoquer un sujet qui ne relève pas du thème de notre audition mais qui entre dans le champ de vos compétences ministérielles. Avec quelques collègues, nous vous avons sollicité sur la mise en œuvre du devoir de vigilance. Vous nous avez répondu de manière détaillée mais quelques éléments restent en suspens. D'une part, quelle est la position du Gouvernement sur le seuil de salariés et d'entreprises ? D'autre part, les entreprises du secteur financier seront-elles concernées par le dispositif adopté ?

M. Alain Cadec. – Il est vrai que depuis quelques mois, si ce n'est quelques années, la Commission fait feu de tout bois pour favoriser l'ultralibéralisme et le libre-échange, chers au commissaire Dombrovskis.

Le chancelier allemand et le président brésilien souhaiteraient manifestement une ratification rapide de l'accord avec le Mercosur. Quelle est la position de la France concernant ces éventuelles pressions ? Les Allemands ne seraient-ils pas encore en train de nous « la faire à l'envers », si vous me permettez cette expression ?

Je partage votre analyse sur le Chili. C'est un bon accord pour la France et l'Union européenne en particulier, même s'il faut être vigilant. En revanche, concernant la Nouvelle-Zélande, si certaines barrières ont été posées, que répondez-vous aux craintes légitimes de notre filière agricole ?

Dans quel sens souhaitez-vous moderniser l'accord avec le Mexique, toujours en suspens, mais déjà daté ?

Concernant le Ceta, nous sommes, depuis sa mise en œuvre provisoire il y a six ans, dans une période de transition. La Commission peut l'imposer tant qu'elle veut, puisque tous les parlements des 27 pays membres n'ont pas encore ratifié ce traité. Le Gouvernement français entend-il demander au Sénat de ratifier cet accord qui, au passage, comporte quelques trous dans la raquette ?

(*Sourires.*)

M. Louis Vogel. – La France est très bien placée dans l'accueil de projets d'investissement. On ne compte plus les annonces de *gigafactories*, comme « la vallée de la batterie » dans le nord du pays. En revanche, quelle est votre politique pour que les territoires ruraux accèdent à cette attractivité retrouvée ?

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Monsieur Marie, vous m'interrogez sur la pertinence de conclure des accords avec des pays éloignés. Chacun le sait, les flux du commerce, à l'époque moderne comme dans l'Antiquité, sont liés aux avantages comparatifs et à la réciprocité d'ouverture. Pourquoi importer de la poudre de lait ou du kiwi de Nouvelle-Zélande, alors que nous pourrions en obtenir de pays plus proches ? Dans le sens inverse, pourquoi exporter des avions Airbus en Nouvelle-Zélande ?

Si l'on suit ce raisonnement, on aboutit au localisme, autrement dit le fait de tout produire localement, ce qui est impossible. Si chaque pays se mettait à produire ses avions, le modèle ne tiendrait pas. Tout le monde ne pourrait pas atteindre la masse critique ni assumer les dépenses technologiques nécessaires ; ce serait un appauvrissement global. C'est pourquoi nous commerçons avec les pays d'à peu près toute la planète.

Je considère donc que s'interdire de faire du commerce avec un pays au prétexte qu'il est loin n'est pas viable. D'autant que nous sommes en excédent commercial avec la Nouvelle-Zélande. Si l'on arrêta le commerce avec ce pays, on appauvrirait de fait le nôtre, notamment en termes d'emplois.

La question du bilan carbone est légitime, mais la solution réside plutôt, à mon sens, dans notre capacité à décarboner les transports, en l'occurrence les cargos et le fret aérien. Nous y travaillons dans le cadre de France 2030. J'étais il y a quelques semaines à Saint-Nazaire, sur le site des Chantiers de l'Atlantique, où se mettent en place des prototypes de bateaux véliques, dotés de voiles gigantesques et de moteurs alimentés en gaz naturel liquéfié (GNL), qui nous permettront demain de ne plus être dépendants des moteurs diesel.

La deuxième question portait sur la doctrine des accords commerciaux. J'ai le sentiment qu'il sera de plus en plus compliqué de signer des accords globaux : on ne peut aligner tous les pays du monde sur nos standards du jour au lendemain. En même temps, se priver des capacités de commerce dans un certain nombre de secteurs, comme les minéraux critiques qui sont indispensables à notre propre transition énergétique, c'est également se mettre en difficulté.

L'avenir se fera davantage avec des accords sectoriels, pays par pays, sur des matières qui présentent un intérêt stratégique convergent. Nous verrons si cette approche est partagée par la Commission européenne et nos partenaires.

J'en viens à la question de la ratification du Ceta. Normalement, lorsqu'un accord est strictement commercial, la compétence revient exclusivement à l'Union européenne ; nous la lui avons transférée par référendum au moment du traité de Maastricht. Mais lorsque l'accord est mixte, c'est-à-dire qu'il comprend à la fois une dimension d'investissement et une dimension commerciale, la compétence est partagée avec les parlements nationaux qui sont au nombre de 47, si l'on ajoute les parlements fédérés d'Allemagne et de Belgique – ce qui fait un certain nombre d'assemblées !

L'Assemblée nationale a déjà ratifié le Ceta. Je suis très favorable à ce qu'on ait cette discussion ici, au Sénat. Selon les chiffres dont nous disposons, le Ceta est très bénéfique à la France : + 37 % d'exportations, notamment sur le textile, + 95 % pour les chaussures du fait de l'abaissement des droits de douane, + 61 % pour les produits chimiques et cosmétiques. Même la filière agricole en bénéficie, puisque nos exportations sont en augmentation de 45 %. La catastrophe qu'on nous avait prédite sur le bœuf n'a pas eu lieu : on exporte trois fois plus de bœuf au Canada qu'on importe de bœuf canadien en France.

Nous avons donc tout intérêt à ratifier ce traité. En outre, cela montrerait à la Commission européenne que nous savons faire la part des choses et ratifier les traités lorsque cela est justifié. Si nous nous en tenons au contraire à une opposition de principe, nous sommes certains que la Commission trouvera toutes les procédures possibles pour contourner les parlements nationaux.

S'agissant du devoir de vigilance, les seuils proposés sont de 500 salariés, pour un chiffre d'affaires net mondial de 150 millions d'euros. Les seuils sont abaissés pour les secteurs à fort impact à 250 salariés et 40 millions d'euros de chiffre d'affaires – cela concerne les secteurs de l'agriculture et du textile.

Sur ce point, la position de la France n'est pas d'exclure le secteur de la finance. En revanche, un devoir de vigilance appliqué aux clients paraît très compliqué. Surveiller les clients ferait peser sur les entreprises des contraintes qu'elles ne peuvent matériellement pas assumer. Il faut être pragmatique et réaliste.

Monsieur Cadec, concernant la volonté du Chancelier Scholz et du Président Lula de ratifier rapidement ce traité, nous avons exprimé notre position : nous ne soutiendrons pas un traité qui ne répond pas aux conditions que nous avons posées. Même si l'Argentine avait été en faveur de l'accord, cela n'aurait rien changé. Nous avons été clairs auprès de tous les partenaires, que ce soit les Allemands, les Brésiliens ou encore les Uruguayens.

Au demeurant, je suis sensible, en tant qu'Européen, au fait de ne pas fragiliser l'industrie allemande, tout comme les Allemands peuvent être sensibles aux problématiques agricoles françaises. Si cela ne peut pas se faire par un accord global, regardons une autre échelle.

Rappelons tout de même que nous partageons avec nos amis allemands la même préoccupation concernant les standards environnementaux. Il est impossible

d'imaginer un compromis qui fasse table rase des questions de déforestation et de l'accord de Paris.

Concernant les craintes de la filière agricole liées à l'accord avec la Nouvelle-Zélande, j'y ai répondu précédemment, notamment sur la question des quotas OMC non remplis. Il est peu probable qu'ils le soient avec l'ouverture de ce traité. Au demeurant, on voit bien les intérêts stratégiques de nos filières agricoles, notamment celle des vins et spiritueux, celle des fromages ou encore celle des céréales. Comme avec le Ceta, l'accord est profitable pour notre pays.

Je rassure toujours les filières à ce sujet lorsque je les rencontre : je comprends leurs craintes au regard des volumes, mais nous savons dire non quand il le faut. C'est ce que nous avons fait, notamment, vis-à-vis de l'Australie.

M. Alain Cadec. – Il faut pouvoir dire non.

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Non seulement nous avons su dire non, mais nous avons pu dire non, les yeux dans les yeux, à Don Farrell, le ministre du commerce australien. Même si je l'apprécie beaucoup, au demeurant, je ne pouvais accepter des quotas qui auraient mis en péril la filière ovine française.

Concernant l'accord avec le Mexique, tant que l'équipe mexicaine ne revient pas à la table des négociations, il n'est pas à l'ordre du jour.

Monsieur Vogel, nous avons en effet la chance d'être depuis quatre ans le pays le plus attractif d'Europe – c'est le fruit de notre ouverture commerciale et des réformes votées au sein de cette majorité. Chaque année, nous accueillons autour de 1 750 projets d'investissements étrangers. Ce sont le plus souvent des extensions d'usines, parfois des créations de plain-pied, mais avec le fameux objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) des sols, il est plus compliqué de trouver du foncier pour de nouvelles usines.

Vous avez raison de porter une attention à l'équilibre territorial de ces implantations. Elles se trouvent être pour moitié à destination des territoires ruraux ou périurbains, de moins de 200 000 habitants.

Lors du dernier sommet *Choose France*, 28 grandes annonces ont été faites, représentant au total 13 milliards d'euros d'investissements et 8 000 créations d'emplois. Elles correspondent concrètement à des projets allant de Sarreguemines à Gron, Fécamp, Annonay, Bourbon-Lancy, Rambouillet, Bussac, Marnay, La Chaussée-Saint-Victor, Lannion ou encore Honfleur.

Je veille de manière très scrupuleuse à cet équilibre. Il répond à la fois à la nécessité de réindustrialiser les territoires ruraux et au sentiment de fracture révélé par la crise des gilets jaunes, entre les grandes métropoles sorties gagnantes de la mondialisation et les territoires ruraux ou périurbains laissés en marge.

Mme Mathilde Ollivier. – N'est-ce pas un paradoxe de signer des accords à l'autre bout de la planète, compte tenu de nos objectifs environnementaux ? Votre réponse oppose, d'un côté, les avantages comparatifs et, de l'autre, l'idée du localisme, mais il y a un juste milieu entre les deux.

L'objectif n'est pas d'interdire le commerce avec la Nouvelle-Zélande, mais de réfléchir, dans notre économie mondiale, à la manière de ne pas aggraver les émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, ce n'est pas forcément la technologie qui nous permettra d'y répondre. Elle doit nous permettre de réduire nos émissions, et non de compenser celles que créent ces accords commerciaux. Comment comptez-vous faire évoluer nos accords commerciaux pour qu'ils répondent aux objectifs de réduction fixés ?

Y a-t-il un lien entre l'accord commercial avec la Nouvelle-Zélande et celui signé dans le cadre du programme Horizon Europe ?

Enfin, s'agissant de la réforme de l'OMC, il me semble que l'objectif était, à la rentrée, de parvenir à un accord d'ici à février 2024 à Abu Dhabi. Quels sont les éléments de blocage qui nous empêchent actuellement d'avancer vers cet accord ? Je pense à la question du règlement des différends. Les objectifs de développement durable sont-ils également inclus dans la réforme ?

M. Olivier Henno. – Le multilatéralisme est en crise, on l'entend un peu partout, plus encore dans le domaine du commerce. Se pose donc la question d'accords commerciaux bilatéraux, ou régionaux, qui nécessiteront des choix géostratégiques.

Lundi, un forum sur l'Asie du Sud-Est était justement co-organisé ici, au Sénat, par les groupes interparlementaires d'amitié concernés et Business France. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) souhaite ouvrir l'étau entre la Chine et l'Inde. Ces pays sont très friands d'accords commerciaux avec l'Europe et la France, qui dans leur esprit s'articulent ainsi : leur technologie contre nos vins et spiritueux.

Quel serait l'impact d'un monde qui ne serait plus multilatéral ? Et quel serait alors le rôle des parlements sur ces questions d'intérêts géostratégiques ?

M. François Bonneau. – Alors que le déficit du commerce extérieur de la France n'a cessé de progresser ces dernières années, et que l'on entend ici ou là des industriels particulièrement tentés par ce que proposent les Américains, notamment avec l'*Inflation Reduction Act* (IRA), que comptez-vous faire pour éviter que certaines entreprises choisissent de s'installer ailleurs ?

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Madame Ollivier, nous sommes totalement favorables aux circuits courts et nous les encourageons partout où cela peut se pratiquer. Toutefois, certains produits sont inadaptés à cette logique. Les bananes ne poussant pas en métropole, je ne suis pas sûr qu'on y renonce simplement parce qu'elles viennent de loin.

C'est un juste équilibre à trouver. Lorsque j'étais maire, j'ai évidemment encouragé la culture de tomates à proximité des cantines scolaires et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) de ma ville, ainsi que la création d'associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (Amap), mais lorsque des avantages comparatifs entrent en jeu, on a tout intérêt à échanger certains produits au long cours.

Pour reprendre l'exemple de l'avion, cela n'aurait pas de sens que chaque pays dans le monde se dote d'une industrie aéronautique. Cela aboutirait à une catastrophe, avec des avions moins sûrs et des développements technologiques, y compris pour le futur, dont on se priverait.

La question du localisme, et surtout de la relocalisation, pose aussi celle du prix. Sur le principe, tout le monde est d'accord pour faire du *made in France*, mais bien souvent le consommateur voudrait qu'il le soit au prix du *made in China* ! Je suis un peu caricatural, mais il faut avoir conscience que si on rapatrie tout chez nous, cela coûtera 35 % plus cher au consommateur, d'où l'intérêt des accords commerciaux pour avoir la meilleure qualité au meilleur prix.

En ce qui concerne Horizon Europe, un accord a en effet été signé en juillet 2023 entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, mais il n'a aucun lien avec l'accord de libre-échange.

S'agissant de la réforme de l'OMC, le cœur de la discussion porte sur la capacité d'un organe d'appel à créer sa jurisprudence. Les Américains veulent un organe de première instance, mais sont réservés à l'égard de l'organe d'appel car ils craignent que ceux qui y siègent développent une jurisprudence autonome. Ils souhaitent l'application nette du droit afin d'éviter de se retrouver, à un moment ou un autre, avec des contrats dont les règles ont été interprétées dans un sens pour lequel ils n'ont pas signé. C'est le sujet principal pour nos amis américains.

Les objectifs de développement durable (ODD) sont-ils introduits dans les accords signés avec l'OMC ? Oui, chaque fois qu'on peut le faire. L'exemple le plus parlant est le dernier accord signé lors de la douzième conférence ministérielle sur les subventions à la pêche illégale. Il respecte clairement les objectifs de développement durable.

Monsieur Henno, les choix géostratégiques sont en effet fondamentaux, mais j'ai la conviction qu'il faut tout faire pour sauver le multilatéralisme. Renoncer au multilatéralisme implique de rentrer dans un monde où chacun agit de manière unilatérale et généralement brutale. J'en veux pour preuve tous les pays qui s'en sont éloignés ces dernières années. Cela implique généralement des mesures de protectionnisme, qui ont un effet tout à fait délétère sur les prix. C'est toujours le consommateur ou le contribuable qui paye la facture à la fin.

Si la pandémie nous a éclairés sur le fait qu'il était dangereux de mettre tous nos œufs dans le même panier, rien n'empêche de préserver le multilatéralisme tout en veillant à une diversification des approvisionnements. Celle-ci peut se pratiquer en « colocalisation », c'est-à-dire en fabriquant le produit sur différents sites afin d'éviter qu'à un moment ou à un autre, si l'un d'eux fait l'objet d'un choc sanitaire, géopolitique, climatique ou autre, l'ensemble de la production mondiale ne soit remise en cause.

Comme vous le soulignez, nous avons un intérêt à signer des accords avec les pays de l'Asean. Nous sommes actuellement en train de moderniser ceux qui existent déjà, notamment avec l'Indonésie ou encore le Vietnam, dans une optique de rapport gagnant-gagnant, y compris d'un point de vue technologique.

À chacun de mes déplacements dans les pays de l'Asean, je fais en sorte de nouer des partenariats entre les entreprises françaises et ces acteurs majeurs de la zone indopacifique. Ils représentent à eux seuls 40 % du PIB mondial et 60 % du commerce mondial, c'est fondamental.

Monsieur Bonneau, si nous continuons la discussion avec nos amis américains sur l'IRA, nous aurons du mal à aboutir à une solution globale et totalement satisfaisante, car la majorité pour modifier la loi votée par le Congrès a disparu.

Nous travaillons entre autres à des accords sur les minéraux et sur la transparence en matière de subventions publiques, mais également à notre propre réponse européenne et nationale à l'IRA pour faire en sorte que les investissements restent chez nous.

Lorsqu'on regarde les chiffres cités précédemment sur l'attractivité, nous ne constatons pas pour l'instant de départ massif vers les États-Unis de projets français ou de projets portés par des investisseurs étrangers prévus en France. Pour autant, cela ne veut pas nécessairement dire que nous sommes à l'abri d'un tel phénomène.

Nous avons déployé nos propres outils, notamment le plan France 2030, doté de 54 milliards d'euros de subventions, rien que pour la France, pour les projets de décarbonation et d'innovation. Nos outils européens devraient achever de convaincre les investisseurs de rester chez nous.

J'ajoute que la détente des marchés sur les prix de l'énergie est une réponse satisfaisante pour l'Europe, là où nous étions l'année dernière dans une position extrêmement difficile. L'énergie étant essentiellement à base de pétrole et de gaz de schiste aux États-Unis, les prix énergétiques étaient beaucoup plus compétitifs là-bas qu'ils ne l'étaient en Europe, y compris chez nous, lorsque nos centrales nucléaires étaient à l'arrêt et que le prix de l'électricité avait, comme le prix du gaz, été multiplié par trois.

Même si chacun a sa compétitivité, nous devons, entre amis et entre alliés, converger sur des procédures qui n'exacerbent pas la compétition de part et d'autre de l'Atlantique. Auquel cas nous en sortirions l'un et l'autre perdants vis-à-vis de nos vrais concurrents, situés plutôt sur le continent asiatique.

M. Didier Marie. – Monsieur le Ministre, nous ne suggérons pas de cesser le commerce avec les pays du monde entier.

Cela étant, nous partageons avec le Gouvernement sa volonté de soumettre et faire respecter un certain nombre de conditionnalités dans les accords commerciaux. À cet égard, quels moyens et quels instruments la Commission met-elle en place pour le suivi de ces accords ? Il serait intéressant de pouvoir, le cas échéant, diligenter des enquêtes et, pourquoi pas, imposer des sanctions quand celles-ci sont prévues dans les accords ?

Un accord a été signé avec le Kenya. Que pensez-vous de la stratégie à adopter à l'égard de l'Afrique en matière de commerce international ?

Mme Nadège Havet. – Vous avez annoncé il y a quelque temps un plan pour mieux préparer et accompagner les très petites entreprises (TPE) et PME françaises

à l'international. Il existe un outil : le volontariat territorial export (VTE). Comment fonctionne-t-il ? Comment une PME peut-elle le mettre en place si elle le souhaite ?

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Monsieur Marie, bien entendu, nous défendons le principe de réciprocité et un certain nombre de conditionnalités en matière de politique commerciale de l'Union européenne – nous sommes ouverts, je l'ai dit, mais pas à n'importe quelles conditions.

Pour ce faire, nous avons plusieurs outils. D'une part, les clauses miroirs qui permettent de poser des conditions à l'entrée des produits. Elles sont inscrites dans les accords commerciaux. D'autre part, les mesures miroirs, inscrites dans la législation européenne, qui s'imposent également hors de nos accords commerciaux.

Par exemple, pour des pays comme les États-Unis et la Chine, avec lesquels nous n'avons pas d'accord commercial, une mesure miroir s'applique quand même. On ne fait pas entrer dans l'Union européenne un produit qui ne respecterait pas nos normes sanitaires ou environnementales.

Pour nous assurer du respect de nos propres normes ainsi que des accords commerciaux eux-mêmes, nous avons, entre autres, mis en place les instruments antisubventions et anticoercition. Ils ont permis récemment à la Commission européenne de lancer la fameuse enquête sur les subventions accordées par la Chine à l'industrie des véhicules électriques. Elle aboutira à un rapport et, potentiellement, à des mesures de protectionnisme français, face à une industrie qui utiliserait des subventions massives pour fausser les prix sur le marché.

En ce qui concerne l'Afrique, un accord de partenariat économique avec le Kenya devrait en effet être ratifié par le Conseil des ministres de l'Union européenne dans les prochaines semaines – je le souhaite.

À mes yeux, l'Afrique est le continent de la croissance du XXI^e siècle : la croissance démographique – le continent passera de 1,5 milliard à plus de 2,5 milliards d'habitants d'ici à 2050 –, d'une part, et la croissance financière, d'autre part. Même si seulement 20 % des plus de 2 milliards d'Africains ont le niveau de vie d'un Européen ou d'un Nord-Américain, cela représente 400 millions de personnes. C'est un marché très important que nous aurions tort de négliger.

Pour tordre le cou à une idée répandue par certains ou par les réseaux sociaux, qui affirment que la France serait en déclin en Afrique ou que nous en serions chassés, la réalité est tout autre : aujourd'hui notre pays investit trois fois plus et compte deux fois plus d'entreprises en Afrique qu'il y a dix ans. Nos grands groupes, et à présent nos PME, ont pris le chemin de l'Afrique. Je les accompagne sur le continent, avec les missions de Business France ou du Medef International.

Enfin, Madame Havet, nous avons lancé le 29 août dernier le volontariat territorial export (VTE). Il se rapproche de l'esprit du volontariat international en entreprise (VIE), que vous connaissez déjà, et qui consiste à envoyer un jeune bien formé à l'étranger pour prospecter les marchés. Sa rémunération est en partie prise en charge par l'État.

Pour le VTE, le profil est le même, à savoir un jeune bien formé, pris en charge à 50 % par l'État pour un montant maximum de 12 000 euros par an, mais cette fois-ci placé au sein de l'entreprise.

Les chefs d'entreprise nous disent souvent regretter de n'avoir ni le temps ni les compétences internes pour développer leur stratégie à l'export, trop occupés qu'ils sont déjà à se battre pour maintenir leur PME sur le marché local ou national. L'objectif du VTE est de leur donner ce temps et ces compétences.

Je suis certain que cet outil aura le même succès que le VIE, qui vient de célébrer le mois dernier son 100 000^e contrat. On en compte actuellement 11 500 en poste. Il répondra tout autant à notre envie de porter davantage nos petites et moyennes entreprises à l'export. En quatre ans, nous sommes passés de 120 000 entreprises exportatrices en France à 150 000 aujourd'hui, mais c'est un progrès relatif en comparaison de l'Italie et de l'Allemagne, qui en comptent respectivement 200 000 et 350 000. On peut mieux faire.

Par ailleurs, cette mesure contribuera à réduire notre déficit commercial, en complément bien sûr de la transition énergétique, qui permettra de moins importer l'énergie, et de la réindustrialisation de la France qui permettra de reproduire sur le territoire et d'exporter ce que nous ne produisons pas aujourd'hui.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, Monsieur le Ministre, pour vos réponses précises et, je le crois, appréciées.

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

Jeudi 7 décembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Programme de travail de la Commission européenne pour 2024 - Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de MM. Jean-François Rapin et Didier Marie

M. Jean-François Rapin, président. – Nous abordons tout d'abord le premier point de cette réunion, à savoir la proposition de résolution européenne (PPRE) sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2024.

M. Didier Marie, rapporteur. – Le 17 octobre dernier, la Commission européenne a présenté son programme de travail pour 2024, intitulé « Obtenir des résultats aujourd'hui et préparer demain ». Il s'agit d'un programme de fin de mandature pour l'actuelle Commission européenne, et l'heure est effectivement au bilan de son action, mais aussi à la définition d'orientations stratégiques pour le prochain collège des commissaires.

Toujours marqué par la guerre en Ukraine, ce programme prend acte de la remise en cause des modèles et organisations ayant contribué au développement de la mondialisation et, disons-le, de l'influence de l'Union européenne dans cette dernière.

Toutefois, malgré l'importance de ces bouleversements et des remises en cause qu'ils engendrent, l'Union européenne doit poursuivre et achever ses objectifs de long terme, et ce pour garantir l'avenir du continent européen. J'entends par là la mise en œuvre du Pacte vert, l'élaboration de règles commerciales et de concurrence allant de pair avec une vraie politique industrielle européenne, la garantie et la protection des droits de chacun et la reconnaissance de l'économie sociale.

Quelques mots sur le programme de travail pour 2023, au sujet duquel nous avons adopté un avis politique le 13 mars dernier. Composé de 43 nouvelles actions, ce programme fourni était marqué par la mise en œuvre de l'agenda climatique, mais aussi par la présentation d'initiatives aussi diverses qu'importantes : cadre réglementaire sur les semi-conducteurs ; proposition de mise en place d'un revenu minimum au sein de l'Union européenne ; développement des ambitions spatiales européennes, ou encore actualisation des règles de l'espace Schengen. La plupart de ces initiatives sont encore en discussion.

À titre d'exemple, on peut évoquer les propositions de textes réformant le marché européen de l'électricité, présentées parce que la crise de l'énergie avait révélé les faiblesses de ce marché alors que la stabilisation de celui-ci est prioritaire pour nos concitoyens.

A contrario, plusieurs textes importants ont pu être adoptés. Je veux citer l'adoption définitive de la directive visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations, qui contribue, je cite la

Commission européenne, « à faire en sorte que le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail devienne enfin une réalité de terrain ».

Dans ce contexte d'application de ce programme 2023, la Commission européenne a présenté, le 6 juillet dernier, son quatrième rapport de prospective stratégique. Ce rapport est important, car il remet en perspective les urgences invoquées en décrivant les nombreux défis auxquels l'Union européenne et ses États membres sont aujourd'hui confrontés.

Le rapport mentionne ainsi une « bataille des visions » opposant les États membres de l'Union européenne à certains pays tiers, tels que la Russie, qui mènent des actions de remise en cause du système international, mais aussi la mise au jour de certaines dépendances stratégiques de l'Union européenne, les « répercussions disproportionnées » du changement climatique « sur les plus pauvres et les plus vulnérables », ou encore la hausse des inégalités au sein des États membres et le vieillissement des populations de l'Union européenne. En énumérant cette liste, nous comprenons que nous sommes en train de changer de modèle. Le rapport affirme ainsi que « la mondialisation telle que nous la connaissons est fondamentalement remise en question ».

En conséquence, le rapport estime que l'Union européenne, qui connaît « un moment charnière », doit répondre à trois priorités.

Première priorité : bâtir un « nouveau contrat social européen adapté à un avenir durable », avec en particulier des incitations supplémentaires pour favoriser la participation du plus grand nombre au marché du travail et des politiques de protection sociale adaptées aux formes d'emplois atypiques, ainsi qu'au vieillissement.

Deuxième priorité : mettre à profit le marché unique pour que l'Union devienne l'économie pionnière en technologies « zéro net » tout en déployant toutes les actions nécessaires pour préserver sa puissance économique, que ce soient les instruments de défense commerciale, les négociations internationales pour diffuser le modèle européen de transition climatique ou encore les actions de renseignements contre la désinformation et les ingérences étrangères.

Troisième priorité : améliorer le bien-être des citoyens européens, avec l'amélioration des conditions de travail, l'enrichissement de l'éducation et de la formation, et le renforcement des dispositifs de sécurité civile contre les catastrophes.

Cette démarche de la Commission européenne apparaît comme une prise de conscience bienvenue qu'il faut saluer. Néanmoins, la plupart des intentions affichées ne sont suivies d'aucun engagement concret. De fait, elles ne sont que très partiellement déclinées dans le programme de travail pour 2024 que présente la Commission.

J'en viens aux grandes lignes du programme de travail de la Commission européenne pour l'année à venir. Il est introduit par ces mots de sa présidente, Mme Ursula von der Leyen, lors de son discours sur l'état de l'Union, le 13 septembre dernier : « L'Europe doit, une fois de plus, répondre à l'appel de l'histoire. [...] Et dans les 300 prochains jours, il nous faudra impérativement terminer le travail que les [citoyens européens] nous ont confié. »

Dans une période axée sur l'achèvement des projets présentés depuis 2019, la présentation de nouvelles initiatives par le programme de travail est donc logiquement limitée. Elle comporte 15 nouvelles actions, déclinées en 19 initiatives, toujours réparties selon les six grandes ambitions définies fin 2019 par la Commission von der Leyen. Je les rappelle : « un pacte vert pour l'Europe » ; « une Europe adaptée à l'ère du numérique » ; « une économie au service des personnes » ; « une Europe plus forte sur la scène internationale » ; « la promotion de notre mode de vie européen » ; et « un nouvel élan pour la démocratie européenne ».

Jean-François Rapin présentera le contenu de ces initiatives et le détail de notre proposition de résolution. Je veux néanmoins insister, pour ma part, sur l'importance du Pacte vert, qui permet à l'Union européenne de conduire la nécessaire transition écologique, en favorisant la biodiversité, l'économie circulaire et la décarbonation de nos sociétés. À ce titre, nous pouvons nous féliciter de l'achèvement des négociations sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui met en œuvre une réduction ambitieuse des gaz à effet de serre et doit garantir le développement des énergies renouvelables.

Je veux également rappeler le caractère essentiel des réformes européennes visant à renforcer la responsabilité sociale des entreprises, c'est-à-dire des textes sur le devoir de vigilance et l'interdiction des produits du travail forcé.

Permettez-moi enfin d'approuver la perspective d'élargissement confirmée aux pays des Balkans occidentaux par l'aide européenne de 6 milliards d'euros qui leur est allouée.

Le programme de travail présente également les révisions et évaluations auxquelles la Commission européenne envisage de procéder au cours de l'année, au titre du programme *Refit* de simplification de la législation de l'Union européenne. Figurent ainsi dans ce programme 31 décisions de simplification des dispositifs, mais force est de constater que ces décisions consistent, pour l'essentiel, à supprimer des obligations de publication de rapports. Or ces derniers peuvent être utiles pour comprendre l'évolution de l'application d'une politique européenne. Plus pertinentes sont les évaluations envisagées de 16 textes ou principes fondateurs des politiques européennes, comme le principe « pollueur-payeur » ou la mise en œuvre du Fonds européen de développement régional (Feder) sur la période 2014-2020.

Enfin, de nombreux textes restent en négociation. Le programme de travail en recense 154. Il est légitime de s'interroger sur la possibilité d'adopter l'ensemble de ces textes avant les prochaines élections européennes du 9 juin. Je note à cet égard que, dans sa réponse à notre avis politique sur le programme 2023, la Commission européenne avait indiqué partager les interrogations du Sénat, reconnaissant par là même les limites des calendriers qu'elle propose.

Bien sûr, l'évolution à la hausse du stock des propositions en attente d'adoption est logique à ce stade du mandat de la Commission européenne. Il faut néanmoins observer qu'elle a pris de très nombreuses initiatives sans avoir toujours anticipé les délais nécessaires pour leur adoption définitive. En attendant, il ne reste que quelques semaines aux négociateurs européens pour achever la discussion de ces textes en temps utile.

Nous leur souhaitons de réussir, car il en va de la crédibilité des institutions européennes, mais nous ne sommes pas particulièrement optimistes. En effet, dès le mois de mars, nous entrerons dans la campagne électorale des élections européennes, il sera alors trop tard pour légiférer.

Pour rappel, les principaux textes en attente d'adoption concernent : le rétablissement de l'autonomie de l'Union européenne dans des domaines clés – instrument d'urgence pour le marché intérieur, règlement sur l'approvisionnement en matières premières critiques, réforme du marché européen de l'électricité, système de ressources propres – ; la mise en œuvre du Pacte vert, avec des textes relatifs aux déchets d'emballage, à la qualité de l'air, au traitement des eaux, et à la performance énergétique des bâtiments ; la transition numérique, notamment sur les thèmes de l'intelligence artificielle et de la cybersécurité ; ou encore le Nouveau pacte pour la migration et l'asile. Vous pouvez mesurer le travail restant jusqu'aux prochaines élections.

Simultanément, le faible nombre de retraits de propositions inutiles ou anachroniques – seulement six – traduit l'abandon des ambitions initiales de la Commission Juncker dans ce domaine, qui visaient à améliorer la clarté des priorités européennes et à limiter les processus bureaucratiques.

C'est pourquoi notre proposition de résolution appellera la future Commission européenne à présenter moins de textes, mais à mieux les préparer et à mieux les expliquer.

Sur le fondement de ce panorama général, Jean-François Rapin va vous présenter les projets de résolution européenne et d'avis politique qui vous ont été transmis et que nous vous soumettons en les souhaitant consensuels.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Après la présentation générale de notre collègue Didier Marie, je voudrais évoquer le contenu du programme de travail de la Commission européenne pour 2024. Comme il l'a rappelé, nous examinons un programme de fin de mandature. En pratique, nous avons rassemblé nos observations dans la proposition de résolution européenne et dans l'avis politique qui vous ont été transmis. La première sera adressée au Gouvernement et le second, à la rédaction quasiment identique, est destiné à la Commission européenne.

Dans ce cadre, nos propositions formulent d'abord plusieurs observations générales sur les méthodes suivies par la Commission européenne qui valent pour le présent et pour l'avenir. Nous nous félicitons ainsi de la qualité du dialogue politique mené avec la Commission européenne mais notre proposition souhaite aussi que la voix des parlements nationaux soit mieux entendue à l'échelon européen, sur la base des conclusions du groupe de travail de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union (Cosac) de juin 2022, que je présidais. Pour rappel, ces conclusions demandaient en particulier un assouplissement des règles du contrôle de subsidiarité et la consécration d'un droit d'initiative européen, dit « carton vert ».

En outre, dans un souci de transparence, nous demandons à la Commission européenne d'accompagner chacun de ses textes par une analyse d'impact permettant d'en évaluer la nécessité et la proportionnalité.

Nous voulons aussi souligner l'attachement du Sénat à la place de Strasbourg comme siège de la démocratie européenne, alors que ce rôle vient d'être conforté par l'inauguration du nouveau bâtiment Simone Veil du Parlement européen.

Enfin, je dois vous avouer notre inquiétude et, disons-le, notre tristesse sur le recul rapide du multilinguisme et de l'usage de la langue française dans l'Union européenne. Trop souvent, nous sommes désormais confrontés à des réunions ou à des documents « *in English only* ». L'annonce par la Commission européenne de procédures de recrutement excluant l'utilisation du français pour pourvoir des postes stratégiques a été la goutte d'eau qui a fait déborder le vase, et nous soutenons par conséquent les actions contentieuses entreprises par le Gouvernement contre ces procédures qui constituent une véritable discrimination à l'encontre de nos concitoyens.

Concernant les actions que la Commission présente afin de donner un nouvel élan à la démocratie européenne, nous prenons acte des progrès constatés dans son dialogue annuel sur l'État de droit avec les États membres. Nous appelons à l'adoption définitive des textes relatifs à la protection des journalistes et aux médias et à la lutte contre les violences faites aux femmes.

Nous insistons aussi sur l'importance des propositions de la Commission européenne pour renforcer la lutte contre la corruption en Europe. Pour rappel, le coût annuel de cette dernière en Europe est évalué à 120 milliards d'euros. Dans le même esprit, nous considérons avec intérêt l'instauration prochaine d'un comité d'éthique européen afin de renforcer la culture de l'intégrité dans l'Union européenne, à la suite du « Qatargate ». Avec Didier Marie et Claude Kern, nous effectuons à l'heure actuelle un travail d'auditions sur ce sujet crucial.

Examinant le Pacte vert pour l'Europe, l'Europe de l'énergie, la politique agricole commune (PAC) et la pêche, nous considérons que la priorité absolue est de trouver un accord définitif sur la réforme du marché européen de l'électricité. Nous souhaitons aussi procéder à une évaluation approfondie des politiques déployées en vue de l'établissement de l'objectif climatique à horizon 2040. Et nous voulons garantir une transition écologique juste pour tous en veillant à ce que les financements prévus pour le Fonds social pour le climat, qui doit aider les plus vulnérables, soient effectivement disponibles. Nous soutenons également le principe de la directive sur la résilience des sols, que nous attendions depuis plusieurs années.

Concernant la PAC, la PPRE et l'avis politique déplorent les silences répétés de la Commission européenne sur l'impact de sa stratégie « De la ferme à la fourchette » concernant la production agricole européenne. Nous refusons en effet le remplacement de cette production par des importations qui ne respectent pas nos normes sanitaires et environnementales, en référence à notre discussion d'hier avec le ministre Olivier Becht. C'est pourquoi nous voulons engager notre commission dans le dialogue stratégique sur la PAC qui est annoncée pour le début de l'année prochaine. Nous demandons également une meilleure prise en considération de la pêche côtière et artisanale qui contribue, comme la PAC, à notre autonomie alimentaire.

Au titre des objectifs de l'Europe du marché intérieur, notre résolution évoque la nécessité d'une politique commerciale européenne fondée sur la concurrence loyale et sur la réciprocité dans l'accès aux marchés, et défendant les intérêts des États membres. Dans le même esprit, nous demandons l'adoption rapide de l'instrument

d'urgence pour le marché intérieur et du cadre réglementaire pour l'approvisionnement de l'Union européenne en matières premières critiques.

Au titre de l'Europe du numérique, qui possède désormais un cadre normatif solide qu'il s'agit désormais de faire vivre, nous prenons acte de l'adoption définitive du règlement portant sur la gouvernance européenne des données, le *Data Governance Act* (DGA), et nous observons avec intérêt les discussions en cours sur la réglementation européenne sur l'intelligence artificielle, en espérant qu'un compromis assurera l'équilibre entre innovation et protection des droits fondamentaux.

Concernant l'économie au service des personnes, l'Europe sociale et celle de la santé, nous proposons de mettre en avant nos interrogations sur la révision du cadre financier pluriannuel (CFP). En vérité, les crises successives ont déjà épuisé les ressources prévues, mais toutes les nouvelles dépenses demandées par la Commission sont-elles nécessaires ? Sans doute pas en ce qui concerne le montant de 1,9 milliard demandé pour l'administration européenne ! Je rappelle que la France est aujourd'hui contributrice nette au budget européen.

Or l'Union européenne ne dispose toujours pas de nouvelles ressources propres. À cet égard, la proposition d'une ressource statistique temporaire fondée sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises n'est pas satisfaisante car, comme le soulignait Mme Stéphanie Riso, la directrice générale du budget de la Commission européenne que notre commission a auditionnée, il s'agit d'une contribution nationale.

En complément, nous souhaitons, au nom du Sénat, attirer l'attention sur l'urgence de la réforme importante de la gouvernance économique européenne. À défaut, au 1^{er} janvier prochain, nous allons nous retrouver sous les fourches caudines des règles du pacte de stabilité et de croissance (PSC), dont la mise en œuvre est gelée depuis 2020.

Je note, dans la réforme proposée, l'introduction d'assouplissements intéressants pour notre pays, mais aussi l'introduction d'un nouveau critère numérique uniforme d'obligation d'ajustement du déficit, qui serait contraignant pour la France. Par ailleurs, nous voulons examiner plus avant le projet d'euro numérique, dont les avantages n'apparaissent aujourd'hui pas évidents. Nos collègues Pascal Allizard et Florence Blatrix Contat ont engagé un travail sur ce dossier et devraient nous aider à y voir plus clair.

Nous soulignons enfin notre attachement à une meilleure prise en considération des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans l'ensemble des politiques européennes.

Au titre de l'Europe plus forte sur la scène internationale, de l'Europe de la défense et de l'Europe spatiale, le programme de travail de la Commission européenne insiste sur l'élaboration d'une stratégie pour l'industrie de la défense.

Sur ce point, nous saluons d'abord la solidarité européenne sans faille qui a été mise en œuvre, dès l'agression de l'Ukraine, pour la soutenir en financements, en armes et en munitions. Sur cette base, la Commission européenne a présenté récemment deux projets d'instruments, l'*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* (Edirpa) et le règlement Action de soutien à la production de

munitions (Asap). Nos collègues Dominique de Legge et Gisèle Jourda nous en ont tenus informés.

Soyons clairs : nous sommes favorables au principe d'une coopération européenne des industries de défense, mais, à cette occasion, la Commission européenne ne peut essayer de s'attribuer des compétences que les traités lui refusent. Il en va de notre souveraineté nationale.

Par ailleurs, il faut aujourd'hui déplorer le choix assumé par plusieurs États membres de privilégier les achats d'armements américains, ce qui ne constitue pas vraiment un signe de renforcement de l'Europe de la défense.

L'autre point essentiel dans ce domaine est la dernière communication de la Commission européenne ayant proposé d'ouvrir une perspective d'adhésion claire à l'Ukraine et à la Moldavie et de reconnaître aussi le statut de candidat à la Géorgie et à la Bosnie-Herzégovine, moyennant plusieurs conditions strictes. En pratique, le Conseil européen des 14 et 15 décembre prochains devrait examiner ces propositions.

Dans le contexte géopolitique difficile que nous connaissons, cette perspective d'adhésion est historique. Au-delà de la question qui demeure en arrière-plan de la nécessité de ne pas importer de conflit dans l'Union européenne, ces candidatures, comme les précédentes, devront impérativement respecter les critères de Copenhague, ce qui signifie, pour les candidats, avoir des institutions stables respectant la démocratie et les droits de l'Homme, ainsi qu'une économie de marché viable, et reprendre l'acquis communautaire, mais ce qui implique aussi la nécessaire compatibilité de ces candidatures avec la capacité d'absorption de l'Union européenne. Nous constatons aussi que ces perspectives interrogent sur le devenir du partenariat oriental.

Notre résolution soutient la réaffirmation de la trajectoire européenne des pays des Balkans occidentaux, qui est confortée avec 6 milliards d'euros d'aides et de prêts pour soutenir les réformes qui mènent à l'adhésion. Enfin, nous appelons à redynamiser le partenariat euro-méditerranéen.

Dans le domaine spatial, nous rappelons notre soutien à l'Agence spatiale européenne (ESA), sans laquelle l'Europe n'aurait pas accès à l'espace. Nous voulons aussi la mise en œuvre d'*Iris2*, constellation de satellites qui doit sécuriser les communications européennes. Tout en approuvant l'accord du 6 novembre dernier qui va permettre la pérennité des lancements d'Ariane 6, nous constatons que la France a dû mettre la main à la poche, alors que certains États membres, comme l'Allemagne, sont désormais partisans d'une logique de concurrence intraeuropéenne et d'une « privatisation » de l'accès à l'espace, comme nous l'a rappelé hier l'ambassadeur d'Allemagne en France.

Enfin, concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le programme de travail de la Commission européenne prévoit une accentuation de la lutte contre le trafic de migrants. Notre résolution insiste sur la nécessité d'adopter définitivement le Nouveau pacte sur la migration et l'asile, qui est en discussion depuis trois ans et qui doit renforcer l'efficacité de contrôles aux frontières tout en mettant en place un mécanisme de solidarité à l'égard des États membres en première ligne.

Nous formulons la même demande pour le cadre réglementaire européen relatif à la lutte contre les abus sexuels sur les enfants, qui était présenté comme prioritaire, mais n'est toujours pas adopté. Je conseille aux négociateurs de reprendre les dispositions de la résolution proposée par nos collègues Catherine Morin-Desailly, Ludovic Haye et André Reichardt, en mars dernier, qui fixait un cap clair.

Enfin, à la lumière des récentes catastrophes naturelles, qui ont touché en particulier mon département du Pas-de-Calais, mais aussi la Bretagne et la Normandie, notre résolution sollicite une réflexion sur le renforcement des moyens de prévention et de sécurité civile européenne en soutien aux États membres. Il existe déjà des dispositifs d'urgence, mais il faut pouvoir les enclencher plus vite.

Au final, la Commission européenne semble courir après le temps. C'est un enseignement pour la prochaine Commission. Afin d'être plus efficace et plus respectueuse des compétences des États membres, tout en étant mieux comprise par les citoyens, elle devra proposer sans doute moins de textes, mais mieux préparés et selon un calendrier réaliste. Cet enjeu est fondamental à l'heure où notre coopération européenne est plus essentielle que jamais.

J'ajouterai pour conclure que cet activisme normatif de la Commission européenne a eu aussi des conséquences sur notre propre rythme de travail expliquant l'afflux de textes à traiter dans l'urgence par notre commission, et l'inflation du nombre de ses réunions – parfois trois en 24 heures. Certains collègues m'ont fait part de leurs réserves à ce sujet, mais nous sommes malheureusement tributaires de cet afflux de travail, et de l'agenda des ministres et des ambassadeurs.

Mme Gisèle Jourda. – Je voulais tout d'abord remercier les rapporteurs pour leur travail de synthèse. Par ailleurs, vous connaissez mon attachement au partenariat oriental (PO) et au maintien de cet outil de la politique de voisinage de l'Union européenne. C'est pourquoi je souhaiterais insérer le paragraphe suivant entre l'alinéa 72 et 73 de la PPRE : « Reconnaît la contribution importante et durable des outils et instruments du partenariat oriental au rapprochement de l'Ukraine, la Moldavie, et la Géorgie avec l'Union européenne, dans le cadre d'une politique de voisinage qui a permis le renforcement des liens politiques et économiques entre l'UE et ces trois pays ainsi que la modernisation de leur économie, grâce aux accords d'association et de libre-échange conclus ; recommande de développer les acquis de cette politique de partenariat oriental, en la faisant évoluer parallèlement aux négociations qui pourraient s'ouvrir avec l'Ukraine et la Moldavie et à l'éventuelle reconnaissance de statut de candidat à la Géorgie, tout en la poursuivant à l'égard des trois autres pays qu'elle vise ».

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Je n'y vois pas d'inconvénient.

M. Didier Marie, rapporteur. – Cet ajout permet en effet de préciser la suite des événements. Le partenariat oriental a aidé fortement les pays concernés à se rapprocher de l'Union européenne. Les crédits qui lui sont alloués ont vocation à être maintenus à l'égard des pays candidats, mais aussi de ceux qui ne le sont pas, comme l'Arménie. La procédure de candidature, qui devrait mettre un certain temps à se mettre en place, sera accompagnée de crédits complémentaires.

La proposition de Gisèle Jourda ne soulève donc pas de difficultés.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous proposons donc de l’insérer dans la PPRE après l’alinéa 72 relatif aux critères de Copenhague.

Il en est ainsi décidé.

M. Louis-Jean Nicolaÿ. – Je veux évoquer la problématique des ventes d’armes américaines et européennes. N’oublions pas que, sans les Américains, l’Ukraine n’existerait plus. Si l’on écoute M. Orban, l’Europe n’ira pas plus loin vis-à-vis de l’Ukraine ou de la Moldavie. Ne devrait-on pas nuancer notre propos en nous positionnant comme un acteur complémentaire, et non concurrent, dans le cadre de l’Organisation du traité de l’Atlantique Nord (Otan) ?

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Merci pour cette observation. Nous estimons effectivement que l’industrie de défense européenne doit mieux s’organiser. Mais notre réflexion tient évidemment compte du contexte international actuel. Or, il existe deux incertitudes sur les choix américains dans le dossier ukrainien : en premier lieu, le président Joe Biden entend les interrogations de la population américaine sur la poursuite d’un soutien inconditionnel à l’Ukraine, et a commencé à émettre certaines réserves sur la durée et les modalités de ce soutien ; en second lieu, le candidat Donald Trump a d’ores et déjà annoncé qu’il quitterait l’Otan s’il était réélu président des États-Unis.

Notre propos n’est pas ici de considérer les Américains comme de potentiels concurrents en matière de vente d’armes, mais de défendre une autonomie accrue des États membres dans le domaine militaire, qui serait nécessaire si les États-Unis cessaient leur aide.

Par ailleurs, nous n’émettons pas de critique dans la proposition de résolution. Nous regrettons les choix récents de plusieurs États membres en faveur d’équipements de défense extraeuropéens et réaffirmons ainsi la nécessité de consolider le Fonds européen de la défense (FED).

M. Didier Marie, rapporteur. – L’industrie de défense européenne est un enjeu central. D’une part, l’UE n’est visiblement pas en capacité de répondre aux engagements qu’elle a pris à l’égard de l’Ukraine de lui fournir un million de munitions pour l’année 2023 – nous n’en sommes qu’au tiers promis. D’autre part, l’industrie de défense européenne n’est pas coordonnée : elle se concurrence sur les mêmes marchés et, inversement, n’occupe pas certains créneaux restés vacants.

L’idée est donc de favoriser la crédibilité de l’industrie de défense européenne en mettant en place une véritable coordination, des moyens et un appui. Cela étant, soutenir cette industrie ne signifie pas proposer de substituer la défense européenne au choix de participer à l’Otan, qui relève de la souveraineté des États membres. Mais pour produire les armements nécessaires pour notre sécurité, il faut pouvoir les vendre. Or, récemment, un certain nombre d’États membres ont choisi d’acheter des munitions d’origine américaine et sud-coréenne, alors qu’il existait sur le marché les mêmes produits européens.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – J’ajoute que, le 30 novembre dernier, Ursula von der Leyen précisait elle-même dans son discours devant l’Agence européenne de défense (AED) que, si la coopération transatlantique demeurait importante, les États membres devaient davantage développer « le réflexe européen ». Nous verrons ce qu’il en sera au moment des élections européennes.

Mme Marta de Cidrac. – Vous l’avez souligné, le programme est très ambitieux au regard du temps qui reste à la Commission actuellement en place. Je reviendrai sur trois points.

Le premier concerne la corruption au sein de l’Union européenne. Dans l’alinéa correspondant, nous « remercions » la Commission pour sa proposition de future directive sur ce sujet. Peut-on en connaître la teneur ? Le sujet est éminemment grave, sachant que la corruption participe à la défiance vis-à-vis de nos institutions européennes. Doit-on se contenter de cette proposition ? Quels sont les moyens d’action à la disposition du Parlement français ?

Mon deuxième point porte sur la disparition de la langue française et, par conséquent, la discrimination d’un certain nombre de candidats au prétexte qu’ils ne sont pas bilingues. Que peut-on espérer des recours que vous avez évoqués ?

Mon troisième point concerne l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Le texte est plutôt bien formulé, mais ne peut-on pas accentuer la nécessité, pour le Parlement, d’être plus impliqué et consulté sur ce point ? Nous avons déjà exprimé ce souhait l’année dernière. Que s’est-il passé entre 2022 et aujourd’hui ?

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – La corruption et l’éthique font, à l’heure actuelle, l’objet de deux initiatives distinctes, avec une proposition de directive harmonisant les moyens de présentation et de lutte contre la corruption au niveau européen, et une proposition d’accord entre institutions européennes pour mettre en place un organisme d’éthique à l’échelle de l’Union européenne. En pratique, avec Didier Marie et Claude Kern, qui sont mes co-rapporteurs, nous avons choisi de réunir l’examen de ces deux propositions car leur objet est le même : une Europe plus transparente et plus intègre.

Nous menons actuellement un cycle d’auditions – la dernière en date était ainsi celle de Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Disons-le clairement : le dispositif français, qui en pratique, ne nous semble pas toujours parfait, est souvent pris en exemple dans le reste de l’Union européenne. Bien sûr, aucune règle n’empêchera jamais totalement un lobbyiste de proposer à un parlementaire de changer son vote contre une valise de billets.

Néanmoins, il est possible de créer une culture de l’intégrité et d’établir un cadre réglementaire dissuadant les actions de corruption. C’est ce que l’Union européenne tente de faire à l’heure actuelle. Elle le fait avec des moyens contraints, et avec une volonté limitée de ses différentes institutions, qui souhaitent continuer à s’autoréguler dans ce domaine, ne serait-ce que sur la question du « pantouflage » entre secteurs public et privé. Trouver parmi elles un organisme qui réussisse à harmoniser le tout est assez difficile, c’est pourquoi la Commission européenne propose la mise en place d’un organisme dédié à l’éthique. Certes, l’organisme envisagé aurait des

compétences restreintes. Par ailleurs, le calendrier de la réforme est peu lisible. Mais nous espérons revenir devant vous prochainement avec des propositions permettant d'améliorer cette réforme.

Sur l'organisation, les missions et les moyens de Frontex, agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, je rappelle que nous avons mené un travail de fond avec le président de la commission des lois, François-Noël Buffet, qui a donné lieu à l'adoption par le Sénat d'une résolution européenne en séance publique, le 8 février dernier. Cette résolution rappelle que Frontex doit être mieux pilotée politiquement, ce qui implique une meilleure association des parlements nationaux au contrôle de son activité. Il convient désormais de convaincre nos principaux partenaires européens de la pertinence de nos demandes. Sur ce point, ayant accompagné, il y a quelques jours, le Président du Sénat en Allemagne, j'ai pu constater que nos homologues avaient examiné attentivement notre travail.

Mme Marta de Cidrac. – Sur le volet de la corruption, peut-on substituer le terme « *remercier* » par un autre ? Cette formule donne l'impression que nous nous contentons de cette annonce.

M. Jean-François Rapin, président. – En effet, si cette annonce constitue une réelle avancée et si cette réforme nous convient bien car elle s'inspire de nos propres pratiques, il faut tenir compte des grandes différences existant à ce sujet dans l'Union européenne et être prudents sur la mise en œuvre de ces effets d'annonce. Donc, si cela vous convient, nous remplacerons le verbe « *remercier* » par un salut de principe à cette initiative.

M. Didier Marie, rapporteur. – Je partage l'avis de Marta de Cidrac. Le travail préalable mené sur l'éthique et la lutte contre la corruption l'a montré : la Commission européenne est forcée d'avancer sur le sujet, mais le fait de façon très mesurée. Quand nous serons amenés à présenter notre résolution, nous lui demanderons d'aller un peu plus loin en la matière. La substitution de termes que suggère le Président Rapin me convient donc assez bien.

À noter que les propositions du Parlement européen vont plus loin que celles de la Commission. Dans le cadre du trilogue, certains éléments seront sans doute modifiés le moment venu.

M. Ronan Le Gleut. – Le débat soulevé sur l'industrie de défense européenne est essentiel. On ne peut dissocier l'enjeu de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) de la capacité des États membres à se défendre eux-mêmes hors de l'Otan. Je prends en exemple le partage nucléaire, notamment les ogives nucléaires B61, stationnées dans plusieurs pays de l'Union, mais pilotées par des chasseurs américains. On comprend donc, dans ce contexte, que l'Allemagne achète des Lockheed Martin F-35. On ne peut évoquer la question des choix militaires sans aborder celle de la capacité d'engagement des forces militaires.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Tout cela dépend aussi de l'histoire spécifique des États membres. Si la France, par volonté politique continue depuis le général de Gaulle, a réussi à développer sa propre industrie militaire, il est bien évident qu'au sortir de la Seconde guerre mondiale, l'Allemagne avait abandonné tout un pan de son industrie de défense. L'achat de matériels militaires américains est

alors apparu pour elle, comme un substitut nécessaire mais également comme un moyen d'obtenir la protection américaine dans un contexte de Guerre froide.

Il est important d'avoir à l'esprit que le redémarrage d'usines d'armement n'est pas une mince affaire et qu'il doit être anticipé. Or, on se rend compte aujourd'hui de notre grande dépendance aux décisions américaines. Si demain les États-Unis arrêtaient leur aide à l'Ukraine, que se passerait-il ? Sachant la différence considérable entre le montant de leur aide et celle octroyée par l'Union européenne, serions-nous capables de fournir suffisamment d'armes à l'Ukraine ?

Mme Mathilde Ollivier. – L'alinéa 29 de la proposition de résolution, relatif à l'établissement d'un objectif climatique à l'horizon 2040, rappelle que les parlements nationaux doivent être associés à l'établissement des objectifs climatiques, mais la fin du paragraphe, qui parle « d'un juste équilibre entre l'ambition souhaitable et le réalisme nécessaire », ne me paraît pas en ligne avec lesdits objectifs. Le réalisme, cela conduit en effet à l'augmentation des émissions carbone.

Je propose donc de supprimer la fin de cette phrase : « afin de trouver le juste équilibre entre l'ambition souhaitable et le réalisme nécessaire, en prenant en considération les contraintes industrielles, sociales et territoriales des États membres ». Il ne faut pas mettre dos à dos l'ambition et le réalisme.

Par ailleurs, pourquoi à l'alinéa 31 de la proposition, « s'interroge »-t-on sur l'objectif de 42,5 % d'énergies renouvelables ? Est-ce parce que l'on considère qu'il ne sera pas atteint au niveau européen ? Il est par ailleurs dommage d'en parler seulement sous l'aspect de son impact sur la biodiversité.

En revanche, j'approuve l'alinéa 33 en ce qu'il mentionne les silences de la Commission européenne sur le système agroalimentaire durable. Il s'agit en effet d'un manque important de ce programme, notamment au regard la stratégie « De la ferme à la fourchette », qui était une des grandes priorités de la Commission européenne et sur laquelle on note finalement peu d'avancées et d'ambitions affichées dans la deuxième partie du mandat.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le « réalisme nécessaire » est une référence directe aux nombreux rapports et résolutions adoptés par notre commission au cours des dernières années, notamment sur la stratégie « De la ferme à la fourchette ». Ces rapports et résolutions défendaient les moyens nécessaires aux ambitions. Ils dénonçaient également l'absence de transparence de la Commission européenne, qui n'a communiqué aucune analyse d'impact, alors même que le risque d'une chute de la production agricole européenne était considéré comme probable par les experts. Ainsi, une étude américaine a démontré qu'atteindre les objectifs fixés entraînerait un recul de 10 à 15 % de la production agricole de l'Union européenne.

Comment infliger cela à nos agriculteurs alors qu'ils sont déjà contraints par de nombreuses exigences environnementales, et qu'ils sont les premiers – avec les pêcheurs – à devoir mettre en œuvre et financer la transition écologique ?

Comment exiger d'eux des investissements supplémentaires et une moindre production, alors que les ressources de la PAC sont de plus en plus incertaines si l'on examine les reconfigurations budgétaires en discussion à l'occasion de la révision à

mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) ? Il est important d'insister sur ce point.

Je comprends les modifications suggérées – chacun a sa vision des choses. J'ajouterai tout de même que, dans le « réalisme nécessaire », nous prenons en compte les contraintes sociales et territoriales des États membres.

Mme Marta de Cidrac. – Je comprends tout à fait la démarche de Mme Ollivier, mais, vous l'avez rappelé à juste titre, monsieur le président, il est important de faire attention aux conséquences sociales de certaines mesures écologiques, comme celles relatives à l'énergie. Je serai donc plutôt favorable au maintien du paragraphe tel qu'il est écrit.

N'oublions pas que de nombreux concitoyens se détournent des objectifs environnementaux pour des raisons économiques. Je l'entends souvent dans mon département : il faut donc être vigilant sur ce point.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Les mots sont importants. Ne déclenchons pas sur ces sujets, de nouvelles crises sociales, comme on a pu en connaître lors du mouvement des gilets jaunes.

Mme Karine Daniel. – Il nous faut parfois pointer les contradictions de l'agenda européen, et j'en donnerai un exemple. D'un côté, il semble y avoir urgence à légiférer sur les nouvelles technologies génomiques, dites « nouveaux OGM », et, de l'autre, les autorisations d'utilisation du glyphosate sont prolongées. Ces deux mouvements sont antinomiques et décalés. Nos concitoyens ne le comprennent pas et il faut faire preuve de vigilance sur les enjeux de temporalité et les signaux que nous envoyons, dans nos débats sur l'agriculture comme sur d'autres sujets.

M. Didier Marie, rapporteur. – Il est précisé à l'alinéa 29 précité que la Commission européenne entend lancer un processus pour établir un objectif climatique à l'horizon 2040. À l'origine, nous avons un objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 et un objectif de réduction de 100 % pour 2050. Sous la pression de certains États membres, la Commission fixe une étape intermédiaire, qui reste à définir. Certains États souhaiteraient que l'objectif soit de 90 %. La formule « trouver le juste équilibre entre l'ambition souhaitable et le réalisme nécessaire » s'intègre à cet endroit-là. Aura-t-on déjà atteint 55 % en 2040 ? Pourrait-on jaloner le parcours de plusieurs étapes entre les 55 % et les 100 % ? Nous mettons en parallèle notre ambition et notre capacité à réaliser nos objectifs, mais il ne s'agit pas d'une remise en cause de ces derniers.

Par ailleurs, nous cherchons à atteindre le consensus. À cet égard, l'expression « s'interroge sur le réalisme du calendrier prévu », à l'alinéa 31, est interprétable de deux façons. On peut s'interroger soit du fait que l'on estime qu'on va trop vite, soit parce que l'on considère qu'il faut accélérer. La formulation est suffisamment neutre pour que chacun s'y retrouve. À titre personnel, je pense que ces mots signifient qu'il faut aller un peu plus loin et un peu plus vite, tout en sachant que certains défis ne sont pas réglés. La formule paraît équilibrée.

Enfin, à l'alinéa 30, pour répondre aux questions d'acceptabilité sociale, nous soulignons « le rôle essentiel du Fonds social pour le climat » et la nécessité de

l'abonder avec un financement pérenne. Il s'agit d'un point important pour que la transition écologique et énergétique adienne sans laisser personne sur le bord du chemin. Là aussi, la formulation semble équilibrée.

Mme Mathilde Ollivier. – Je remercie les rapporteurs pour leurs explications mais je maintiens mon propos sur la dernière partie de l'alinéa 29 que je propose de supprimer. La nécessité d'une transition juste est déjà indiquée.

La proposition de modification n'est pas adoptée.

Mme Gisèle Jourda. – L'alinéa 32, qui fait référence à un cadre réglementaire européen pour protéger les sols, répond tout à fait aux demandes que nous avons émises avec Cyril Pellevat.

M. François Bonneau. – La mise en place de l'euro numérique implique inévitablement le traitement des données à caractère personnel des utilisateurs. Dans la résolution, nous prendrions acte « avec prudence » de ce projet. Compte tenu du poids de l'économie souterraine et des enjeux d'une telle question, la formule est-elle assez forte ?

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Florence Blatrix Contat et Pascal Allizard sont en train de mener un travail de fond sur le projet d'euro numérique. Nous sommes prudents dans la mesure où nous présenterons probablement une proposition de résolution européenne sur le sujet.

Mme Florence Blatrix Contat. – Nous allons mener une première audition la semaine prochaine.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le secteur bancaire est, sur ce dossier, aussi prudent que nous le sommes. Je propose de maintenir la formule en l'état.

M. François Bonneau. – Très bien.

La commission adopte la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

**PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE
SUR LE PROGRAMME DE TRAVAIL
DE LA COMMISSION POUR 2024**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,

Vu le discours de Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission

européenne, devant le Parlement européen, le 16 juillet 2019,

Vu la réponse de la Commission européenne du 26 mai 2023 (C(2023) 3568 final) à son avis politique relatif au programme de travail de la Commission pour 2023 du 8 février 2023,

Vu le rapport de prospective stratégique 2023 de la Commission européenne, intitulé « La durabilité et le bien-être des personnes au cœur de l'autonomie stratégique ouverte de l'Europe », en date du 6 juillet 2023, COM(2023) 376 final,

Vu le discours sur l'état de l'Union prononcé par la présidente de la Commission européenne devant le Parlement européen, le 13 septembre 2023,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 octobre 2023 présentant son programme de travail pour 2024, intitulée « Obtenir des résultats aujourd'hui et préparer demain », COM (2023) 638 final,

Salue la qualité de son dialogue politique avec la Commission européenne et, plus généralement, avec les institutions de l'Union européenne ; appelle cependant la Commission européenne à la vigilance sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les initiatives normatives qu'elle présente ; demande la présentation simultanée par la Commission européenne d'une analyse d'impact en accompagnement de chacune de ses initiatives législatives afin d'en contrôler efficacement la nécessité et la proportionnalité ;

Constate que le programme de travail de la Commission européenne pour 2024 est le dernier présenté par l'actuel collège des commissaires et constitue également un document d'orientation politique pour la prochaine Commission européenne ; souligne que le contexte géostratégique actuel, marqué par le retour des conflits sur le continent européen et l'émergence de menaces graves sur les démocraties européennes, dont par ailleurs les marges de manœuvre budgétaires sont réduites, imposent aux États membres une solidarité accrue, une réflexion sur leurs priorités et la détermination de politiques communes pragmatiques ;

Approuve le programme de travail de la Commission européenne pour 2024, articulé encore autour des six grandes ambitions définies dans les orientations politiques présentées en 2019 par Mme Ursula von der Leyen, à savoir « Un pacte vert pour l'Europe », « Une Europe adaptée à l'ère du numérique », « Une économie au service des personnes », « Une Europe plus forte sur la scène internationale », « Promouvoir notre mode de vie européen » et « Un nouvel élan pour la démocratie européenne », tout en rappelant les observations émises dans sa résolution européenne n° 69 du 13 mars 2023 sur le programme de travail 2023 qui relevaient l'inadaptation de cette présentation au regard des nouveaux enjeux européens ;

Préfère ainsi, dans un double souci de clarté et de cohérence à l'égard des traités, examiner ici les priorités de la politique commerciale européenne et sa stratégie pharmaceutique dans le titre relatif à l'Europe du marché intérieur, aux côtés des autres dispositions confortant l'autonomie stratégique de l'Union européenne ; les défis de l'Europe spatiale et les nouvelles perspectives de l'élargissement de l'Union européenne dans un titre relatif à « une Europe plus forte sur la scène internationale » commun à

l'industrie de défense, aux enjeux internationaux de souveraineté et à la politique de voisinage ;

Appelle la Commission européenne à améliorer la sincérité de cette programmation en instituant deux nouvelles annexes, respectivement relatives aux décisions et accords préparés pour l'année à venir en matière de relations internationales et de politique commerciale, ainsi qu'aux actes délégués et aux actes d'exécution devant être adoptés conformément aux articles 290¹ et 291² du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

S'interroge sur le nombre très important d'initiatives réglementaires européennes, présentées par la Commission européenne comme demeurant en discussion (154), parfois depuis plus de cinq ans, alors que la fin du mandat de la Commission actuelle est imminente ; appelle le prochain collège des commissaires à mettre en œuvre, comme proposé dans sa résolution européenne n° 69 précitée, un principe de sobriété réglementaire ; considère que ce principe, sans la contraindre à une baisse de ses ambitions de réforme, doit la conduire à diminuer le nombre de ses initiatives normatives, à réduire leurs délais d'examen et à supprimer les normes redondantes ou défailtantes ;

Souligne également la nécessité, pour les institutions européennes, d'associer plus étroitement les parlements nationaux au processus de décision européen, afin de rapprocher l'Union européenne des citoyens des États membres ; demande donc de nouveau la mise en œuvre des conclusions du groupe de travail de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, rendues publiques en juin 2022 ; rappelle que ces conclusions recommandent en particulier l'instauration d'un droit d'initiative législatif des parlements nationaux (carton vert), l'amélioration des modalités d'application du principe de subsidiarité par l'extension du délai d'examen des textes et par l'abaissement du seuil de déclenchement du « carton jaune », et l'institutionnalisation d'un droit de questionnement écrit à l'égard des institutions européennes ;

Affirme avec solennité que le respect de la diversité linguistique des États membres de l'Union européenne est un pilier fondateur de l'adhésion de ces États à l'Union européenne et de l'appropriation citoyenne de la construction européenne, reconnu par les dispositions de l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE)³ et de l'article 22 de la Charte européenne des droits fondamentaux⁴ ; déplore à cet égard le monolinguisme de fait qui s'installe au profit de la langue anglaise dans les institutions, organes et agences de l'Union européenne et qui fragilise le contrôle démocratique de leurs décisions ; appelle par conséquent ces institutions, organes et agences à se mettre en conformité avec les traités en assurant l'emploi des autres langues de travail, au

1 « Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. »

2 « Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission (...). »

3 Cet article affirme en particulier que l'Union européenne « respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen. »

4 « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique. »

premier rang desquelles le français, dans l'ensemble des réunions décisionnelles, sur leurs sites Internet, ainsi que dans la rédaction et la traduction des documents d'importance de l'Union européenne ;

Dans ce contexte, dénonce avec gravité les procédures de recrutement lancées par la Commission européenne qui écartent les candidats maîtrisant la seule langue française ; considère que cette décision constitue une discrimination à l'encontre des citoyens français qui souhaitent travailler dans les institutions européennes ; soutient en conséquence les actions contentieuses ouvertes par le Gouvernement contre ces décisions de recrutement ;

Souligne enfin que le Gouvernement et les institutions européennes doivent continuer à valoriser le siège du Parlement européen à Strasbourg, qui symbolise la réconciliation franco-allemande et incarne l'Europe du droit ; dans ce cadre, se félicite du choix du Parlement européen de conforter sa présence sur son site strasbourgeois, avec l'inauguration, le 20 novembre dernier, du bâtiment « *Simone Veil* » ;

Sur un nouvel élan pour la démocratie européenne

Prend acte du dialogue institué entre la Commission européenne et les États membres depuis 2020 sur le respect des droits fondamentaux dans le cadre du cycle annuel de suivi de l'État de droit ; se félicite des progrès constatés sur 65 % des recommandations émises à l'intention des différents États membres par la Commission européenne dans son rapport annuel 2023¹, en particulier pour renforcer l'indépendance de l'autorité judiciaire et améliorer son efficacité ; prend note avec attention des recommandations faites à la France lui demandant de poursuivre la numérisation des procédures judiciaires et de doter la justice de moyens de fonctionnement suffisants ;

Déplore simultanément l'ampleur de la corruption dans l'Union européenne, dont le coût global annuel pour les États membres est estimé à 120 milliards d'euros ; observe qu'elle fausse les règles du marché intérieur et est à l'origine d'une réelle défiance des citoyens des États membres à l'encontre de leurs représentants² ; salue par conséquent la présentation, le 8 juin dernier, par la Commission européenne d'une proposition de directive qui tend à prévoir une harmonisation européenne des mesures de prévention et des sanctions pénales de la corruption à l'échelon européen ;

Rappelle que, pour être crédibles dans leur exigence à l'égard des États membres en matière d'État de droit, les institutions de l'Union européenne doivent elles-mêmes être exemplaires et améliorer leurs cadres éthiques, comme l'observait la Cour des comptes de l'Union européenne en 2019³ ; soutient les efforts actuels du Parlement européen pour conforter ses procédures internes destinées à prévenir les conflits d'intérêts et à garantir la lutte contre les ingérences étrangères, dans le cadre du « plan d'action en 14 points » annoncé par sa présidente Mme Roberta Metsola ; estime en outre bienvenue la création d'un organisme d'éthique pour l'Union européenne, afin d'y instituer une véritable culture de la transparence et de l'intégrité ;

¹ Rapport annuel 2023 sur l'État de droit, COM(2023) 800 final, 5 juillet 2023.

² Selon l'Eurobaromètre spécial 2023, 70 % des citoyens et 65 % des entreprises des États membres de l'Union européenne estiment que la corruption est répandue dans leur pays.

³ Rapport spécial n° 13 : « Les cadres éthiques des institutions européennes auditées : des améliorations sont possibles. »

Souligne que la liberté et l'indépendance de la presse sont des conditions existentielles de la démocratie ; se réjouit donc des progrès dans la sécurité et les conditions de travail des journalistes constatés dans l'Union européenne par le rapport précité sur l'État de droit ; rappelle aux négociateurs européens ses résolutions portant avis motivés n° 127 et n° 36, adoptées le 30 juin et le 11 décembre 2022, afin que les compromis qu'ils élaborent sur la proposition de règlement relative à la « la liberté des médias » et la proposition de directive visant à protéger des procédures judiciaires abusives, les journalistes et toute personne participant au débat public, respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

Salue la priorité accordée par l'Union européenne à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes ; se réjouit notamment de l'adoption du cadre européen permettant la mise en œuvre effective du principe de l'égalité de rémunérations entre hommes et femmes ; salue également l'adhésion de l'Union européenne à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (dite Convention d'Istanbul), le 1^{er} octobre dernier, et insiste sur l'importance, pour les institutions européennes, de s'accorder définitivement sur la proposition de directive sur la lutte contre les violences faites aux femmes, conformément à sa résolution européenne n° 46 en date du 26 novembre 2021 ;

Appelle enfin à l'adoption de la carte européenne du handicap et au renforcement des dispositifs en vigueur dans le cadre de la carte européenne de stationnement pour les personnes handicapées, d'ici la fin de la mandature actuelle ;

Sur le pacte vert pour l'Europe, la politique agricole commune et la pêche

Demande avec insistance la mise en œuvre de la réforme du marché européen de l'électricité, qui doit assurer une meilleure protection des consommateurs contre la volatilité des prix des énergies, renforcer la souveraineté industrielle de l'Union et encourager le développement des énergies décarbonées dans le respect du principe de neutralité technologique, avant la fin du mandat de la présente Commission européenne ; estime essentiel que cette réforme préserve pleinement la compétence des États membres dans la définition de leur bouquet énergétique ; soutient le développement des contrats de long terme et la pérennisation des interventions publiques à destination des consommateurs en cas de crise sur les prix de marché, dans les termes retenus par sa résolution européenne n° 41 du 19 juin 2023 ;

Salue la mise en œuvre du plan d'action européen pour l'économie circulaire et de l'achèvement des négociations du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » qui constitue un ensemble de normes interdépendantes destinées à mettre en œuvre la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, conformément aux objectifs fixés par le règlement (UE) 2021/1119¹ ;

Observe que la Commission européenne entend lancer le processus visant à établir un objectif climatique à l'horizon 2040 et présenter une initiative sur la gestion industrielle du carbone ; considère que la décarbonation de l'économie ne peut se

¹ Règlement (UE) 2021/1119 du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) n° 2018/1999.

concevoir sans mesures adaptées destinées à garantir une transition écologique « juste pour tous » ; appelle en conséquence à une évaluation et à un travail approfondi avec les parlements nationaux en vue de l'établissement de cet objectif climatique, afin de trouver le juste équilibre entre l'ambition souhaitable et le réalisme nécessaire, en prenant en considération les contraintes industrielles, sociales et territoriales des États membres ;

Souligne à cet égard le rôle essentiel du Fonds social pour le climat et du plan de relance *Next Generation EU* ; appelle à un financement pérenne de ces outils pour permettre aux États membres d'atteindre les objectifs prescrits par l'Union européenne ;

S'interroge sur le réalisme du calendrier prévu pour parvenir à l'objectif d'au moins 42,5 % d'énergies renouvelables (ENR) dans la consommation européenne d'énergie d'ici à 2030, fixé par la directive (UE) 2023/2413 du 18 octobre 2023 dite « énergies renouvelables », compte tenu des capacités réelles des États membres à assurer leur déploiement ; demande de garantir l'indépendance et l'automatisme des études évaluant l'impact des installations d'énergies renouvelables sur l'environnement et la biodiversité, ces derniers étant, tout comme le développement des énergies renouvelables, des objectifs du « pacte vert » qui engagent l'Union européenne, ainsi que le souligne la Cour des comptes de l'Union européenne dans son rapport spécial consacré aux énergies marines renouvelables¹ ;

Salue la présentation de la proposition de directive sur la surveillance et la résilience des sols par la Commission européenne, le 5 juillet dernier, destinée à imposer aux États membres une surveillance de l'état de leurs sols, la mise en œuvre de pratiques de gestion durable et une évaluation des risques pour les sols potentiellement contaminés ; rappelle qu'il préconise de longue date, conformément aux orientations de sa résolution européenne n° 147 du 23 juillet 2021, l'élaboration d'une telle directive ; constate que ce cadre réglementaire, comme souhaité par le Sénat, couvre les enjeux de la prévention de la dégradation tous les sols et préconise d'établir un registre des sites potentiellement pollués ;

Regrette les silences répétés de la Commission européenne en réponse à sa demande de publication de l'analyse d'impact de la stratégie « De la ferme à la fourchette » et réitère donc cette demande, soucieux d'éviter le remplacement de la production agricole des États membres par des importations de substitution avec des standards sanitaires, sociaux et environnementaux inférieurs ;

Approuve l'ouverture d'un dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture, début 2024, afin d'esquisser une « feuille de route agricole » pour la prochaine Commission européenne ; indique qu'il prendra part à ce dialogue et appelle le Gouvernement français et les professionnels du secteur à faire de même, afin de préserver notre souveraineté alimentaire, de redynamiser la politique agricole commune (PAC) tout en l'adaptant aux enjeux sociaux et environnementaux ainsi qu'à la perspective de l'élargissement envisagé de l'Union, et de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs ;

¹ Rapport spécial n° 22, « Énergies marines renouvelables : des plans de croissance ambitieux, mais une durabilité difficile à garantir. »

Conformément à sa résolution européenne n° 125 du 6 juin 2023, demande aussi à l'Union européenne d'assurer, dans l'ensemble de ses politiques et dans ses financements dédiés, la défense et le développement de la pêche artisanale et côtière, qui contribue à la préservation de la biodiversité marine et également à la souveraineté alimentaire des États membres ;

Sur la politique commerciale, l'Europe du marché intérieur et la transition numérique

Souligne avec force l'urgence, pour les États membres et l'Union européenne, d'assurer ou de rétablir leur autonomie dans les domaines essentiels, notamment en matière économique, pour décider de leur avenir ; salue la prise de conscience de la Commission européenne sur la nécessité de traduire cette urgence dans ses programmes de travail annuels depuis 2021 ;

Relève que la Commission européenne a conclu au cours des derniers mois des négociations sur des accords commerciaux avec le Chili, la Nouvelle-Zélande et le Kenya mais que les négociations avec l'Australie ont échoué ; s'interroge sur la volonté de la Commission européenne de finaliser rapidement les accords en cours de négociation avec le Mexique et le Mercosur observe qu'elle souhaite également poursuivre les négociations avec l'Inde, l'Indonésie, Singapour et la République de Corée ; rappelle, s'agissant de l'accord avec le Mercosur, la nécessité de le compléter par des engagements contraignants des pays partenaires en ce qui concerne le respect de l'accord de Paris sur le climat, la lutte contre la déforestation et la conformité aux normes européennes des produits agricoles importés dans l'Union ;

Demande à la Commission européenne, dans la négociation de nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers, d'assurer une ambitieuse conditionnalité sociale et environnementale et de garantir à la fois, une concurrence loyale, des conditions de marché équitables et la réciprocité dans l'accès aux marchés publics ; réitère son appel à réviser la méthodologie de négociation des accords commerciaux internationaux afin de mieux associer les parlements nationaux au processus de négociation ;

Affirme que le calendrier contraint de la fin de la législature actuelle du Parlement européen ne doit pas amener l'Union européenne à accorder des concessions inappropriées en vue d'obtenir un accord commercial au plus vite ;

Considère que l'Union européenne fait face à une compétition internationale intense et qu'elle doit demeurer un centre de production industrielle mondial ; affirme qu'à cette fin, l'Union doit utiliser l'ensemble des outils de défense commerciale dont elle dispose pour protéger son industrie des mesures commerciales déloyales mises en œuvre par certains États tiers ; accueille à cet égard positivement l'enquête antisubventions lancée par la Commission européenne sur les véhicules automobiles électriques en provenance de Chine ;

Prend note du fait qu'après la crispation majeure qu'a constituée l'adoption par les États-Unis d'Amérique de l'*Inflation Reduction Act (IRA)*, la Commission européenne fait état d'un renforcement des relations transatlantiques grâce au travail réalisé au sein du Conseil conjoint du commerce et des technologies ; observe néanmoins que cette formulation positive ne saurait masquer les divergences d'approche

qui demeurent en matière de politique commerciale, en particulier eu égard aux enjeux relatifs à la souveraineté ;

Rappelle qu'aux côtés de cette redéfinition des priorités des accords commerciaux, la réponse européenne au défi de l'autonomie stratégique doit conduire à une actualisation de la politique européenne de concurrence ; dans cette perspective, salue l'évolution pragmatique du régime applicable aux aides d'État et réitère son souhait d'une actualisation de la définition des « marchés pertinents » retenue par la Commission ; ceci, afin de conforter le développement de « champions industriels » européens et d'éviter aux entreprises européennes des secteurs stratégiques de devoir s'allier avec des partenaires de pays tiers, au risque de perdre leur savoir-faire et de subir des ingérences étrangères ;

Constate que l'instrument d'urgence pour le marché unique vient pallier les carences de ce dernier pour faire face aux crises, en prévoyant des procédures d'alerte et une gestion graduée et proportionnée permettant d'assurer l'approvisionnement des citoyens et des entreprises en biens essentiels ; souhaite toutefois, conformément à sa résolution européenne n° 101 du 9 mai 2023, que la place des États membres, qui sont les premiers en charge de la protection de leurs populations, soit renforcée dans la gouvernance de l'instrument ; et, conformément à ses résolutions européennes n° 168 du 18 août 2023 et 169 du 25 août 2023, appuie la proposition visant à l'approvisionnement sûr et durable de l'Union européenne en matières premières critiques par la diversification des sources d'approvisionnement et le développement des capacités de production, de raffinage et de recyclage sur le territoire des États membres, ainsi que le renforcement de l'écosystème européen de fabrication des produits de technologie « zéro net » afin d'assurer le rôle premier de l'industrie européenne dans la neutralité carbone ; demande avec solennité au Parlement européen, au Conseil et à la Commission européenne, de travailler à l'adoption définitive de ces réformes majeures avant les prochaines élections européennes ;

Dans cette même perspective de renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne, encourage l'accélération de la stratégie pharmaceutique européenne afin d'assurer l'autonomie de l'Union européenne dans la recherche et la production de principes actifs et de médicaments ;

Salue l'accord obtenu au Parlement européen et au Conseil sur le règlement sur les données (« *Data Act* »), qui doit assurer une réelle harmonisation des règles d'accès aux données et à une utilisation équitable des données personnelles ;

Constate l'urgence d'un cadre juridique européen pour réguler l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) afin de disposer de systèmes sûrs et respectueux des droits fondamentaux sans décourager l'innovation ; appelle donc le Conseil et le Parlement européen à s'accorder au plus vite sur la proposition de règlement établissant des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle (COM(2021) 206 final), dans les termes de sa résolution européenne n° 100 en date du 9 mai 2023 ;

Prend acte du « train de mesures pour les petites et moyennes entreprises (PME) », présenté par la Commission européennes le 12 septembre dernier, afin de conforter l'activité de ces entreprises et de favoriser leur compétitivité ; souhaite, dans ce cadre, que soient mieux évaluées les conséquences concrètes de l'imposition du délai maximal de trente jours pour le paiement des factures dues aux PME, prévu par la

proposition de règlement sur la lutte contre les retards de paiements, qui, par son automaticité, semble susceptible de fragiliser certains secteurs économiques ;

Appelle, en cohérence avec sa résolution européenne n° 17 du 14 novembre 2022, à l'obtention d'un compromis européen ambitieux sur la proposition de directive sur les conditions de travail des travailleurs des plateformes, afin de garantir à l'échelon de l'Union européenne, un juste équilibre entre la liberté d'organisation du travail et le respect des droits des travailleurs ;

Demande l'achèvement des négociations, débutées en 2016 et interrompues en 2021, sur la révision du règlement sur la coordination des régimes de protection sociale, qui doit contribuer à une lutte plus efficace contre le « dumping social » par la notification aux organismes de sécurité sociale des travailleurs préalablement à leur détachement et clarifier l'indemnisation du chômage des travailleurs frontaliers.

Sur l'économie au service des personnes et sur l'Europe sociale et de la santé

Prend acte de la proposition de révision du Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 de la Commission européenne ; demande le maintien des fonds de l'Union européenne qui bénéficient à notre pays, déjà contributeur net, et garantissent l'efficacité de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion ; souhaite que les redéploiements de crédits annoncés n'affectent pas les programmes décisifs pour l'autonomie et l'avenir de l'Union européenne ; s'interroge sur la pertinence de la forte augmentation des dépenses administratives sollicitée par la Commission européenne pour son fonctionnement, à hauteur de 1,9 milliards d'euros ;

Souligne la nécessité, pour l'Union européenne, de se doter rapidement de nouvelles ressources propres, dès lors, qu'en leur absence, les nouvelles dépenses se traduiront par une augmentation des contributions nationales ; rappelle à cet égard que la Commission européenne a proposé l'instauration de trois nouvelles ressources propres pour le budget de l'Union européenne, à partir des recettes tirées du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE), des ressources générées par le projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne, ainsi que d'une fraction des bénéfices résiduels des multinationales et prend note des accords partiels intervenus pour leur instauration ;

Demande de nouveau une association étroite des parlements nationaux au processus de mise en place de ces nouvelles ressources propres, d'autant qu'ils devront ratifier la décision du Conseil afférente ; souligne que la proposition d'une nouvelle ressource statistique temporaire fondée sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises ne constitue pas une véritable ressource propre pérenne ; constate ainsi que le financement du budget européen continuerait d'être majoritairement assuré par les contributions des États membres ;

Insiste sur l'urgence d'aboutir à un accord sur la réforme de la gouvernance économique européenne avant la fin de l'année 2023 ; rappelle en effet, qu'à défaut d'accord, les règles du pacte de stabilité et de croissance, dont la mise en œuvre avait été « gelée » depuis le printemps 2020, seront de nouveau pleinement applicables, en particulier la nécessité pour les États membres d'avoir un déficit public maximal de 3 %

du PIB et une dette publique maximale de 60 % du PIB ;

Précise que la Commission européenne propose de réformer le pacte en fixant des règles budgétaires permettant aux États membres ayant un niveau de dette publique élevé de réaliser les investissements publics majeurs nécessaires aux transitions écologique et numérique ; prend note à ce titre de l'instauration de trajectoires de réduction de dette différenciées selon les États membres et de l'abandon de la règle dite du 1/20^{ème} ¹ ; appelle simultanément à la vigilance sur l'introduction d'un critère numérique uniforme d'obligation d'ajustement annuel du déficit de 0,5 point de PIB pour les États dont le déficit public dépasse 3 % du PIB ;

Approuve les actions de l'Union européenne clarifiant la responsabilité sociale des entreprises et rappelle que la législation française actuelle a été pionnière dans ce domaine ; demande l'achèvement des négociations relatives aux initiatives législatives en cours de discussion sur le devoir de vigilance des entreprises et sur l'interdiction des produits du travail forcé, dans les conditions prévues par sa résolution européenne n° 143 en date du 1^{er} août 2022 ;

Demande une nouvelle fois à l'Union européenne de parachever, d'une part, l'union des marchés de capitaux, par l'instauration d'un système de compensation efficace, une harmonisation des régimes d'insolvabilité et une actualisation de la cotation, et, d'autre part, l'union bancaire, par la mise en place des règles solides de gestion des crises bancaires et de garantie des dépôts bancaires ;

Prend acte avec prudence de l'avancement du projet d'euro numérique avec le lancement, par le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale Européenne (BCE), d'une phase préparatoire d'une durée de deux ans ; souligne la nécessité d'en évaluer les avantages et inconvénients comme mode de paiement, ainsi que l'impact sur les activités des commerçants de détail et des banques commerciales et sur le respect de la protection de la vie privée dans sa mise en œuvre ;

Salue la recommandation du Conseil du 27 novembre 2023 précisant les conditions-cadres pour le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), qui constitue un vecteur de création d'emplois, un facteur d'intégration des jeunes et des personnes handicapées, et une réponse aux défis sociaux et environnementaux, à travers l'action des coopératives, des mutuelles et des associations ;

Examinera avec intérêt les conclusions du sommet des partenaires sociaux de Val Duchesse au premier semestre 2024 et de l'initiative visant à améliorer le fonctionnement des comités d'entreprises européen (CEE) et à renforcer leurs droits ;

Souhaite une prise en compte souple et adaptée des spécificités des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans la mise en œuvre et le financement de l'ensemble des politiques européennes ;

Sur une Union européenne plus forte sur la scène internationale et sur

1 Aux termes des traités, la dette publique des États membres ne doit pas – en principe – dépasser 60 % du PIB. Dans ce cadre, la règle du 1/20^{ème}, qui s'applique aux États membres dont le niveau d'endettement dépasse cet objectif de 60 %, prévoit qu'ils doivent réduire chaque année leur ratio dette/PIB d'au moins 1/20^{ème} de la différence entre leur ratio dette/PIB actuel et l'objectif de 60 %.

l'Europe spatiale

Souligne que l'ensemble des choix stratégiques des États membres et de l'Union européenne sont durablement bouleversés depuis le 24 février 2022, date de l'agression de l'Ukraine par la Russie ; salue leurs efforts conjoints pour soutenir le peuple ukrainien et pour tirer toutes les conséquences de ce choc géopolitique sur les politiques européennes, et appelle à préserver cette solidarité européenne au cours des prochains mois ;

Observe qu'en complément de l'adoption ou de la présentation de mesures financières d'accompagnement de l'Ukraine, l'année 2023 a notamment été marquée par un relèvement significatif du plafond de la Facilité européenne pour la paix, porté à 12 milliards d'euros (en euros courants) en particulier pour faire face aux besoins liés à la guerre en Ukraine, par le déstockage urgent de munitions et de missiles conformément aux conclusions de la réunion du Conseil européen du 23 mars 2023, par la mise en place d'une « *task-force* » sur les acquisitions conjointes dans le domaine de la défense, ainsi que par la troisième déclaration conjointe sur la coopération entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ;

Rappelle également l'adoption de deux textes importants en matière d'industrie de défense – d'une part, la proposition de règlement relatif à la mise en place de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes pour 2022-2024 (EDIRPA) et, d'autre part, le projet de règlement relatif à l'établissement de l'action de soutien à la production de munitions (ASAP) ;

Relève que le programme de travail de la Commission européenne pour l'année 2024 prévoit la présentation d'une stratégie industrielle de défense européenne afin de donner une impulsion supplémentaire au développement des capacités de défense des États membres, ainsi que la poursuite de la mise en œuvre de la boussole stratégique¹ ;

Rappelle avec insistance que le domaine de l'industrie de la défense répond à des enjeux de souveraineté nationale spécifiques et met en garde la Commission européenne contre l'idée d'utiliser cette future stratégie pour procéder à une extension induite de ses compétences, par le biais de remontées d'informations intrusives ou le contournement d'autorisations gouvernementales ; considère que la mise au point d'une stratégie industrielle de défense européenne doit réellement permettre la consolidation de l'outil industriel de défense européen ; regrette à cet égard les choix récents de plusieurs États membres en faveur d'équipements de défense extra-européens ; insiste sur la nécessité de consolider le Fonds européen de la défense ;

Réaffirme son soutien à l'expertise et au rôle premier de l'Agence spatiale européenne (ESA) qui a permis aux États membres d'obtenir un accès à l'espace, ainsi qu'au développement de la plateforme spatiale de Kourou ; conformément à sa résolution européenne n° 149, en date du 9 août 2022 ; se félicite de l'accord intervenu, le 17 novembre dernier, sur la proposition de règlement dit « connectivité sécurisée »

¹ Adoptée par le Conseil européen du 25 mars 2022, la « boussole stratégique », est un livre blanc sur les grandes orientations à suivre par la politique de sécurité et de défense communes (PSDC) d'ici à 2030.

qui prévoit le déploiement d'une constellation de satellites destinée à renforcer la sécurité des communications européennes et recommande la présentation d'une initiative européenne contre la pollution de l'espace ;

Approuve le principe de l'accord du 6 novembre 2023 intervenu entre les principaux États membres parties au programme Ariane 6 pour garantir le financement des vols du lanceur lourd européen et salue le volontarisme des autorités françaises ; déplore simultanément les décisions prises qui conduisent *de facto* à une privatisation de la fabrication et de l'exploitation des lanceurs légers et à l'instauration d'une concurrence intra-européenne ;

Prend acte de la communication de la Commission européenne, demandant l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie et, sous certaines conditions, avec la Bosnie-Herzégovine et la reconnaissance du statut de candidat à la Géorgie ; rappelle que ces propositions doivent être désormais débattues par le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 ;

Affirme que la pertinence d'un tel élargissement doit être évaluée à l'aune des « critères de Copenhague »¹, qui soumettent les pays candidats à la triple exigence d'institutions stables respectant la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme, d'une économie de marché viable et d'une reprise de l'acquis communautaire, et subordonnée à la capacité d'absorption de l'Union européenne ;

Reconnaît la contribution importante et durable des outils et instruments du partenariat oriental, au rapprochement de l'Ukraine, la Moldavie, et la Géorgie avec l'Union européenne, dans le cadre d'une politique de voisinage qui a permis le renforcement des liens politiques et économiques entre l'UE et ces trois pays ainsi que la modernisation de leur économie, grâce aux accords d'association et de libre-échange conclus ;

Recommande de développer les acquis de cette politique de partenariat oriental, en la faisant évoluer parallèlement aux négociations qui pourraient s'ouvrir avec l'Ukraine et la Moldavie et à l'éventuelle reconnaissance du statut de candidat à la Géorgie, tout en la poursuivant à l'égard des trois autres pays qu'elle vise ;

Appuie les efforts déployés par l'Union européenne pour réaffirmer la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux ; appelle ces pays à se saisir de l'enveloppe d'aide européenne récemment annoncée pour réformer leurs institutions et leur économie afin de se rapprocher des standards de l'Union européenne et de conforter leur dynamique de pré-adhésion ;

Souligne enfin la nécessité pour l'Union européenne de redynamiser ses initiatives en faveur d'un partenariat euro-méditerranéen renouvelé afin de travailler à constituer avec les pays des rives sud et est de la Méditerranée, un bassin de paix, de stabilité et de prospérité ;

Sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice

Appelle le Conseil et le Parlement européen à adopter définitivement le

¹ Ces critères d'adhésion à l'Union européenne ont été définis lors du Conseil européen de Copenhague de 1993 et précisés lors du Conseil européen de Madrid de 1995.

Nouveau Pacte sur la migration et l'asile et son approche globale rassemblant politique migratoire, politique de l'asile et contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, avant les prochaines élections européennes ; approuve le principe d'une nouvelle stratégie de lutte contre le trafic de migrants ; et soutient les efforts conjugués des États membres, du Service européen pour l'action extérieure et de la Commission européenne, sous l'impulsion de la France, pour développer la dimension externe de la politique migratoire européenne ;

Réaffirme la nécessité d'assurer un contrôle parlementaire conjoint de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex par le Parlement européen et les parlements nationaux, conformément aux dispositions de l'article 112 du règlement 2019/1896 et à sa résolution européenne n° 55 adoptée le 8 février 2023 ;

Observe que le système ETIAS, qui imposera une autorisation de voyage aux ressortissants de pays tiers n'ayant pas besoin de visa pour voyager dans l'Union européenne, préalablement à leur séjour dans un État membre, et le système d'entrée et de sortie, qui permettra l'enregistrement automatisé de ces ressortissants aux frontières extérieures de l'Union européenne, sont des projets prioritaires pour sécuriser ces frontières et fluidifier les entrées ; déplore les retards constatés dans leur mise en œuvre et souhaite leur entrée en vigueur immédiatement après les Jeux Olympiques d'été 2024 en France ;

Rappelle que la Commission européenne, lors de la présentation de son projet de cadre normatif européen pour prévenir et combattre les abus sexuels contre les enfants en ligne, avait souligné l'urgence de l'adoption de cette réforme ; constate néanmoins que ce projet n'est toujours pas adopté ; demande donc solennellement aux États membres, au Parlement européen et à la Commission européenne de mettre en œuvre cette réforme importante sans délai, conformément aux préconisations de sa résolution européenne n° 77 du 20 mars 2023 ;

Constate, une nouvelle fois, la recrudescence des catastrophes naturelles en Europe, en particulier, des inondations, notamment dans le Pas-de-Calais en novembre dernier, des tempêtes et des incendies ; encourage par conséquent l'Union européenne à renforcer sa capacité de prévention des inondations et de soutien aux États membres en matière de sécurité civile, pour démontrer la solidarité européenne face à ces crises ;

Salue l'importance des initiatives de la Commission européenne visant à conforter le réseau des universités européennes, et, en particulier, le lancement d'un projet-pilote de label de « diplôme européen », et la place importante de la France dans ces initiatives européennes ; souhaite que la place de la langue française y soit pleinement garantie ; estime important d'évaluer la mise en œuvre de ces initiatives ;

Rappelle, conformément à sa résolution européenne n° 123 en date du 5 avril 2022, que l'Union européenne, riche de l'histoire de ses États membres, est l'héritière d'un patrimoine culturel, artistique et linguistique unique au monde, auquel chaque citoyen doit avoir accès ; exprime son soutien au programme dénommé « nouveau Bauhaus européen », exposé dans la communication de la Commission européenne en date du 15 septembre 2021, et appelle à une extension du « label du patrimoine européen », créé par la décision du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Économie, finances et fiscalité

*Révision du pacte de stabilité et de croissance – Communication de
Mmes Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde*

M. Jean-François Rapin, président. – Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde présentent aujourd’hui une communication sur un sujet clé : la réforme du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Leur éclairage nous permettra de faire le point sur l’avancée des négociations alors que des décisions pourraient être prises aujourd’hui même, lors d’un dîner des ministres des finances de l’Union européenne (UE).

Le PSC, adopté en 1997, vise à garantir une coordination des politiques budgétaires des États membres afin d’assurer le bon fonctionnement de l’Union économique et monétaire (UEM). Il reprend les critères de Maastricht : ratio de 3 % du PIB pour le déficit et de 60 % du PIB pour la dette. Un premier volet préventif vise à garantir des politiques budgétaires saines à moyen terme. Un second volet correctif prévoit une procédure de déficit excessif, qui peut être déclenchée lorsque les seuils sont dépassés.

Depuis mars 2020 et le début de la crise du covid, les règles du PSC sont suspendues en raison de l’activation de la clause dérogatoire. Initialement prévue pour fin 2022, la désactivation de cette clause a été repoussée à fin 2023, en raison des conséquences économiques de l’invasion de l’Ukraine par la Russie.

Le retour aux règles d’avant 2020 paraît aujourd’hui difficile. D’une part, il mettrait en difficulté de nombreux États membres, compte tenu des niveaux très dégradés de leurs finances publiques. D’autre part, la prise de conscience de l’importance des investissements à réaliser en matière de défense et de transitions numérique et climatique rend inadapté le cadre actuel. Une réforme s’impose donc, mais quels en seraient les contours ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – En avril 2023, la Commission a présenté sa proposition de révision du PSC et de difficiles négociations se sont engagées. Ce soir, un dîner des ministres des finances de l’UE a lieu et, demain, un conseil Écofin annoncé comme potentiellement décisionnel se tiendra. Le sujet est donc particulièrement brûlant, d’autant que la clause dérogatoire arrive à échéance.

En vue de cette communication, nous avons procédé dans un temps très court à quatre auditions : la direction générale du Trésor, chargée de la préparation des positions françaises sur le sujet, le cabinet de Paolo Gentiloni, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité et à l’Union douanière, Mme Audrey Gross, conseillère chargée des affaires européennes au cabinet du ministre Bruno Le Maire, et la Cour des comptes européenne, qui a récemment publié un rapport d’analyse assez critique sur les propositions de la Commission en matière de réforme des règles budgétaires.

Je commencerai par revenir sur les raisons de cette réforme. Avant même la crise du covid, un consensus avait émergé au sein de l’Union pour reconnaître que les

règles de gouvernance budgétaire étaient obsolètes. Le cadre fixé par le PSC, qui prévoit des seuils maximaux de 3 % du PIB pour le déficit et de 60 % du PIB pour la dette, faisait l'objet de nombreuses critiques. Trois défauts majeurs étaient particulièrement pointés.

D'abord, ce cadre de gouvernance s'est extraordinairement complexifié au fil des années et des crises. Des flexibilités, des dérogations et des exceptions se sont ajoutées au gré des révisions répétées, faisant perdre de sa lisibilité au système. Des indicateurs souvent difficilement observables ont été retenus, comme la croissance potentielle, l'écart de production et surtout le solde structurel, multipliant les critiques sur la fiabilité du cadre.

Ensuite, les règles actuelles ont été critiquées pour leur caractère procyclique. Comme elles fixent des critères numériques uniformes, le cadre peut conduire à amplifier les effets du cycle économique plutôt qu'à les contrebalancer. Ce risque est particulièrement problématique en cas de choc ou de faible croissance. La règle des 3 % empêche théoriquement les États membres de déployer des politiques budgétaires volontaristes en cas de crise. Pourtant, une hausse de l'investissement public paraît incontournable dans les années à venir, pour remédier aux difficultés. Nous sommes confrontés à un mur d'investissements pour financer les transitions écologique et numérique, ainsi que les efforts en matière de défense. Symétriquement, il n'existe aucune incitation à être vertueux quand on se trouve en haut de cycle.

Surtout, ces règles se sont révélées inefficaces. Le PSC visait à assurer une convergence des économies européennes afin d'assurer le bon fonctionnement de l'UEM. Pourtant, nous constatons une forte hétérogénéité des finances publiques des États de l'UE, les niveaux de dette et de déficit restant très disparates. Au deuxième semestre 2023, six pays de l'Union européenne, dont la France, ont encore une dette supérieure à 100 % de leur PIB. À l'inverse, les ratios d'endettement des pays du Nord ont eu tendance à se stabiliser, voire à décroître. Les ratios des dettes publiques de l'Allemagne et des Pays-Bas sont ainsi restés sensiblement les mêmes entre 2007 et 2022 : autour de 66 % pour la dette allemande et de 50 % pour la dette néerlandaise.

Ces règles complexes, procycliques et inefficaces doivent être révisées. Il faut encore ajouter à ces critiques le manque de crédibilité des sanctions. Des amendes comprises entre 0,2 et 0,5 % du PIB pouvaient être infligées aux États ne respectant pas le seuil des 3 %. Ces sanctions très lourdes, qui auraient encore alourdi les difficultés des États, n'ont jamais été appliquées. Dès lors, l'incitation à respecter les règles apparaît bien faible.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Je poursuivrai en évoquant le contenu de la proposition de la Commission présentée en avril 2023.

Il faut noter que les fameux critères de 3 % et de 60 %, parfois critiqués car perçus comme arbitraires, ont été conservés. Quand nous avons entendu le cabinet du commissaire, on nous a fait comprendre que modifier les traités pour revoir ces deux critères était très difficile et que nous risquions de les conserver longtemps.

Pour parvenir à conserver ces seuils tout en assouplissant le cadre, la Commission propose une individualisation des trajectoires budgétaires des États

membres. Plutôt que d'imposer des règles uniformes, le cadre de gouvernance budgétaire doit permettre une différenciation en fonction des spécificités de chaque État.

Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme constitueraient la pierre angulaire du nouveau dispositif. Ces plans seraient élaborés par les États, qui y définiraient leurs objectifs budgétaires et les réformes et investissements prioritaires sur une période de quatre ans. Ces plans seraient évalués par la Commission et approuvés par le Conseil de l'UE sur la base de critères communs à l'Union. Cette trajectoire d'ajustement pourrait être allongée à sept ans en cas de réformes et d'investissements répondant aux priorités communes de l'Union.

L'indicateur clé de ces plans serait celui des dépenses nettes, en remplacement de l'indicateur du solde structurel. Cet agrégat couvre les dépenses publiques primaires – donc hors paiements des intérêts de la dette –, financées au niveau national, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses conjoncturelles liées aux indemnités chômage et de toute dépense publique correspondant à des projets financés par l'UE.

Les critères numériques uniformes seraient abandonnés. Dans la communication initiale de la Commission, l'objectif affiché était de ne plus appliquer à des situations nationales différentes des exigences numériques identiques. La règle de la réduction de la dette d'un vingtième par an est donc supprimée. Cependant, sous la pression de l'Allemagne, la Commission a proposé d'introduire un nouveau critère quantitatif : les pays dont le déficit excéderait 3 % du PIB devront réduire ce ratio de 0,5 point par an au minimum, tant que le déficit restera supérieur à 3 % du PIB.

De plus, le montant des sanctions diminuerait pour les rendre plus crédibles et efficaces. En cas de déficit excessif, le montant de l'amende s'élèverait à 0,05 % du PIB – contre 0,5 % dans la version actuelle – pour une période de six mois et serait versé tous les six mois jusqu'à ce que le Conseil estime que l'État membre a engagé une action suivie d'effets. Le montant cumulé des amendes ne pourrait pas excéder 0,5 % du PIB.

Comment ces propositions ont-elles été accueillies par les États membres ?
Quels sont les sujets de discordance principaux dans les négociations actuelles ?

La Commission européenne et la direction générale du Trésor ont insisté sur la place centrale dans les discussions des mesures de sauvegarde, dénommées *benchmarks* ou *safeguards* dans le jargon bruxellois. Les pays frugaux, Allemagne en tête, ne consentent à l'individualisation des trajectoires qu'à condition d'obtenir des garanties sur des critères minimaux d'ajustement. Autrement dit, si la réforme vise à instaurer de la différenciation, certains pays poussent encore pour conserver certaines règles numériques uniformes.

Sur ce point, la version finale de la réforme pourrait être très éloignée de la version initiale proposée par la Commission. Une mesure de sauvegarde pourrait être appliquée s'agissant de la réduction de la dette. En remplacement de la règle du « un vingtième », un critère quantitatif serait instauré, différent selon le niveau d'endettement du pays. De même, s'agissant de la réduction des déficits, des exigences numériques seraient envisagées. Contradictoires avec l'esprit initial de la réforme, ces nouveaux critères risquent de réinstaurer de la procyclicité selon la Commission.

La méthodologie de l'évaluation conduite par la Commission des plans nationaux structurels fait aussi l'objet de critiques. L'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD) doit permettre à la Commission de formuler un avis sur les plans des États membres. Plusieurs institutions, dont la Cour des comptes européenne, ont alerté sur le manque de transparence de cette évaluation, certains évoquant même une boîte noire. L'analyse par pays prendrait en compte quatre éléments : le taux d'intérêt, le niveau du déficit, la croissance potentielle et les projections de vieillissement. Ces hypothèses sous-jacentes peuvent évoluer grandement entre le début et la fin du plan, surtout si ce dernier dure sept ans. La Cour des comptes européenne note ainsi que ces analyses relèvent davantage de « la boule de cristal » que de « la prévision économique ».

Sur ce sujet, des avancées semblent avoir été obtenues, à la satisfaction de la France. Un groupe de travail sur la méthodologie de l'ASD devrait être constitué, au sein duquel se trouveraient des représentants d'États membres, et pas seulement des experts de la Commission.

Enfin, la réforme devait également faciliter les investissements publics, pour répondre au nouveau contexte économique et géopolitique. Sur ce point, elle devrait bien permettre une extension de quatre à sept ans de la période d'ajustement en cas d'investissement dans les domaines jugés prioritaires pour l'Union. En revanche, les investissements verts ou les dépenses de défense ne devraient pas être exclus du calcul conduisant à la procédure pour déficit public excessif. Pour la France, cette décision ouvrirait en effet une boîte de Pandore, conduisant à un long débat méthodologique sur la comptabilisation ou non de certaines dépenses.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Le principal sujet de débat se concentre donc sur la question de la réintroduction ou non de critères quantitatifs.

La France souhaiterait que la réforme du PSC soit la plus fidèle possible à la proposition d'avril 2023 de la Commission et qu'elle préserve deux principes importants : ceux de l'appropriation et de la différenciation. À l'inverse, les États frugaux demandent des garanties chiffrées, afin de limiter le pouvoir d'appréciation de la Commission, qu'ils estiment trop important. L'objectif des négociations est donc de concilier différenciation des trajectoires budgétaires et garanties communes.

L'équation est difficile, surtout depuis que l'Allemagne traverse une crise budgétaire à la suite d'une décision prise par la Cour de Karlsruhe. En effet, le 15 novembre dernier, la Cour a jugé que le gouvernement allemand avait enfreint les règles constitutionnelles de frein à l'endettement. Ces règles limitent les nouveaux emprunts publics à 0,35 % du PIB par an. La réaffectation de 60 milliards d'euros, initialement destinés à la lutte contre le coronavirus, à un fonds pour le climat, a été jugée contraire à ces règles. Cette décision oblige le gouvernement allemand à réduire de près d'un tiers le montant de ce fonds.

Dans une vision optimiste, ce revers pourrait conduire l'Allemagne à assouplir ses conceptions en matière budgétaire. Une vision plus pessimiste et peut-être plus réaliste, qui semble privilégiée par les personnes que nous avons entendues, voudrait en revanche que le gouvernement allemand réagisse en se montrant encore plus ferme. Accusé d'avoir été laxiste en interne, il ne voudrait pas apparaître comme tel au niveau externe et souhaiterait donner des gages à son opinion publique.

La situation politique aux Pays-Bas complique encore la donne. Ce pays frugal avait fait preuve d'ouverture en signant, en avril 2022, une position commune de compromis avec l'Espagne sur la réforme du PSC. Cette entente entre pays traditionnellement divisés sur ce sujet était de bon augure. La nouvelle incertitude politique rend moins probables de telles alliances.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – À quel calendrier faut-il s'attendre s'agissant de cette réforme ?

D'abord, la clause dérogatoire s'achève au 31 décembre 2023 et, ayant déjà été prolongée, elle ne devrait pas être reconduite. Qu'une réforme soit adoptée ou non d'ici à la fin de l'année, 2024 constituera une année de transition. Les règles d'avant-covid recommenceraient à s'appliquer, ce qui pourrait potentiellement conduire la France à se retrouver en procédure pour déficit public excessif l'année prochaine. Cette procédure n'est cependant pas automatique. En outre, des représentants de la Commission nous ont précisé que cette procédure, si elle était proposée, n'aurait lieu qu'après les élections européennes de juin 2024, comme cela avait été le cas après les élections européennes de 2019.

Ensuite, même si un accord était trouvé d'ici à la fin de l'année au Conseil, la réforme ne verrait pas le jour tout de suite. Conseil et Parlement européen sont colégislateurs sur le sujet et des trilogues devraient donc se tenir au premier semestre 2024. Pour entrer en vigueur en 2025, des accords devront être trouvés avant la fin de la session du Parlement européen, soit avant avril 2024. À défaut, la mise en œuvre de la réforme serait encore repoussée. Globalement peu optimiste, la Commission européenne indique que 2024 et 2025 pourraient être des années de transition, pendant lesquelles des règles présentées pourtant comme obsolètes continueraient de s'appliquer.

Un premier verdict sera rendu demain, après les décisions prises par le Conseil Écofin. Il n'est pas exclu que ce sujet, en cas d'absence d'accord lors du Conseil des ministres des finances, remonte au Conseil européen de la semaine suivante. La position du Parlement européen, qui semble désireux de préserver l'équilibre de la proposition initiale de la Commission, méritera d'être analysée. La commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen doit arrêter sa position le 11 décembre. Le processus est donc loin d'être terminé et il ne s'agit que d'un premier point d'étape devant notre commission.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci à nos deux rapporteuses. Nous excusons Christine Lavarde, qui doit partir. Je précise que notre commission tente de trouver un *modus operandi* avec la commission des finances pour continuer d'avancer sur le sujet.

Le fait de dire qu'on ne peut pas revoir les critères parce qu'il faudrait revoir les traités me semble un peu court. Ces critères ambitieux sont, pour plusieurs États membres dont le nôtre, largement dépassés, et nous ignorons comment nous reviendrons un jour à leur respect. En termes de déficit budgétaire, la situation ne pourrait s'arranger qu'au prix de coupes sombres. En revanche, je ne vois pas comment ce retour pourrait se produire en matière d'endettement, en tout cas à court et moyen termes. Ces propos me semblent donc relever d'une certaine naïveté ou d'une forme de déni.

Ensuite, je note une différence de vues entre la Commission, qui tente d'apporter des solutions, et le Parlement européen, qui voudrait apporter une certaine souplesse à ces mesures.

Enfin, les Allemands vont devoir apprendre à faire avec le déficit, ce qui est nouveau pour eux. Nous les sentons inquiets sur le sujet. Cette évolution crée aussi chez nous une incertitude ; quelle sera leur position par rapport à la révision du PSC ? Peut-être auront-ils besoin de plus d'Union, financièrement et budgétairement, auquel cas ils pourraient relâcher leur pression. A l'inverse, ils pourraient aussi la resserrer afin de mieux se conformer à leurs exigences internes.

Je commence à nourrir de grandes inquiétudes sur le budget de l'UE. Nous n'en parlons pas souvent, parce que ce sujet semble lointain et que nous ne payons pas d'impôt européen à proprement parler. Lors de sa finalisation, nul n'aurait pensé qu'une révision du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 puisse devenir nécessaire en cours de période ; aujourd'hui, nous commençons à l'envisager par la force des choses. En raison des conjonctures, les situations s'aggravent et l'UE, dont les compétences s'étendent, se retrouve confrontée à ses limites budgétaires. Tous les États membres ne seront pas en mesure de supporter l'effort qui leur sera demandé.

M. Didier Marie. – L'UE est entrée dans une nouvelle ère. D'une part, nous avons connu les crises successives du covid et de la guerre en Ukraine, avec ses conséquences en matière de coût de l'énergie et d'inflation. D'autre part, nous sommes confrontés à un mur d'investissements pour réaliser les transitions écologique et numérique. Ainsi, le pacte de stabilité tel qu'il existait paraît totalement obsolète.

La proposition de la Commission a le mérite de prendre acte de situations différenciées au sein de l'UE. Les points de départ des pays n'étaient pas les mêmes et les points d'arrivée sont encore plus éloignés. La différenciation semble indispensable.

Cependant, différencier n'implique pas de devenir laxiste et de lâcher les cordons de la bourse. Des lignes directrices doivent être fixées. Il me semble possible de trouver un compromis entre la position de la Commission, soutenue par la France, et celle des pays frugaux, d'autant que l'Allemagne, confrontée à une situation nouvelle, devra évoluer. Une véritable bataille politique aura lieu sur le sujet dans les mois qui viennent.

Au-delà de cette lutte et de la question du rigorisme budgétaire, il en va de l'avenir de l'UE. Soit elle se donne la capacité de répondre aux grands enjeux, notamment en se permettant d'emprunter, d'avoir des ressources propres et d'assumer ses responsabilités, soit elle reste dans le cadre budgétaire actuel, qui offre de faibles marges de manœuvre, et nous ne serons pas en mesure de réaliser les objectifs fixés. Il s'agit de décider de ce que nous souhaitons faire ensemble.

M. Ronan Le Gleut. – En ce qui concerne l'Allemagne, la sacro-sainte règle des 0,35 % de PIB pour le déficit a été rappelée par la Cour de Karlsruhe et l'utilisation de fonds spéciaux a été retoquée. Lors de son audition hier, l'ambassadeur d'Allemagne à Paris a rappelé l'attachement à ces règles des libéraux du FDP, l'un des trois partenaires de la coalition gouvernementale. Selon moi, il n'y a pas de perspective de changement de doctrine, ce qui représente un motif d'inquiétude dans le cadre des négociations.

M. Jean-François Rapin, président. – Pourriez-vous revenir sur les échéances à venir ? J’entends notamment que le Conseil Écofin de demain ne serait pas forcément conclusif.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Nous avons entendu plusieurs sons de cloche à ce sujet. La Commission a beaucoup de doutes sur la possibilité d’aboutir à un accord lors du Conseil Écofin de demain. En revanche, la France semble très optimiste.

Comme Ronan Le Gleut, je pense que l’Allemagne adopte une position plus ferme, face à la proposition initiale de la Commission, qui me semblait aller dans le bon sens et laisser du temps.

Le Parlement européen sera sans doute plus proche de la position de la Commission européenne, mais il compte en son sein des parlementaires des pays frugaux. Il devrait donc plutôt se situer dans un entre-deux. Selon les derniers éléments qui nous sont parvenus, des *benchmarks* seront mis en place mais des dérogations seront possibles. Je ne suis pas certaine que de nouvelles sanctions soient instituées à l’issue de cette réforme.

On peut aussi se poser la question du respect de la démocratie dans le processus envisagé par la réforme. Les plans sur trois ou sept ans vont inclure des réformes et des investissements dans des domaines privilégiés. Quel sera le rôle des parlements nationaux une fois que la trajectoire aura été acceptée ? Quelles seront leurs marges de manœuvre ?

Je partage les inquiétudes évoquées s’agissant des ressources propres. Nous sommes confrontés à des murs d’investissements, aux niveaux national et européen. L’Union doit avoir recours à des nouvelles ressources propres car les États refuseront de participer davantage. Il faut avancer pour redonner des marges budgétaires à l’UE.

En ce qui concerne le calendrier, nous attendons la réforme au mieux pour le premier semestre 2024, et au pire après les élections. Selon la Commission, 2025 pourrait aussi constituer une année de transition, sauf en cas de bonne surprise demain soir.

M. Jean-François Rapin, président. – L’audition par notre commission de Bruno Le Maire, prévue la semaine prochaine, vient à point. Le dîner de ce soir et le Conseil Écofin auront eu lieu et ce sera le moment de lui poser toutes nos questions.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Je salue le fait qu’il vienne la semaine prochaine alors que nous ne l’avons sollicité que très récemment.

M. Jean-François Rapin, président. – Il doit être très sensible à cette question et tenir à apporter des réponses lui-même. Il faudra l’interroger sur la crédibilité des objectifs qui ne sont plus tenables.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – La soutenabilité de la dette constitue la vraie question. L’intérêt de l’approche actuelle est de la prendre en compte.

Par ailleurs, il ne faudrait pas que la nouvelle version du PSC soit aussi complexe et incompréhensible que l'ancienne, à force de négociations. L'un des objectifs était de simplifier le cadre.

M. Jean-François Rapin, président. – On peut douter de la capacité des pays endettés à peser dans les discussions au sein de l'Union aujourd'hui. Il y a quelques jours, l'agence Standard & Poor's a maintenu la note de la France au niveau AA, toujours assortie d'une perspective négative. Depuis quelques mois, des signes commencent donc à confirmer des difficultés de soutenabilité de la dette française, ce qui est nouveau.

Mardi 12 décembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

*Réforme du pacte de stabilité et de croissance - Audition de M. Bruno Le Maire,
ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle
et numérique*

M. Jean-François Rapin, président. – Mesdames et messieurs les sénateurs, chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à propos de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. Nous vous remercions, monsieur le ministre, de vous être rendu disponible pour cette audition par la commission des affaires européennes du Sénat à laquelle nous avons également convié trois membres de la commission des finances, M. Claude Raynal, son président, M. Jean-François Husson, rapporteur général, ainsi que M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial.

Le Pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997, vise à garantir une coordination des politiques budgétaires des États membres afin d'assurer le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire. Il reprend les critères du traité de Maastricht comprenant un ratio de 3 % du produit intérieur brut (PIB) pour le déficit public, et un ratio de 60 % du PIB pour la dette publique. Ce Pacte comprend deux volets, un volet préventif visant à garantir des politiques budgétaires saines à moyen terme, et un volet correctif comportant une procédure de déficit excessif pouvant être déclenchée lorsque les seuils de déficit et de dette sont dépassés. Depuis mars 2020 et le début de la crise du Covid, les règles du Pacte de stabilité et de croissance sont suspendues en raison de l'activation de la clause dérogatoire. Initialement prévue pour la fin de l'année 2022, la désactivation de cette clause a été repoussée à la fin de l'année 2023 en réaction aux conséquences économiques de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Le retour aux règles de la période précédant la crise du Covid apparaît aujourd'hui difficile. D'une part, leur réintroduction sans flexibilité mettrait en difficulté de nombreux États membres, en premier lieu la France, compte tenu de la dégradation de leurs finances publiques. D'autre part, la prise de conscience de l'importance des investissements à réaliser en matière de défense et de transition numérique et climatique rend inadapté le cadre actuel. Dès lors, une réforme s'impose.

Quels seraient les contours de ce nouveau cadre ? Cette question était la semaine dernière à l'ordre du jour de notre commission. Mercredi 6 décembre, nos rapporteuses, Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde, nous ont présenté une communication faisant le point sur l'avancée des négociations. Le soir même, monsieur le ministre, vous dîniez avec vos collègues ministres des finances de l'Union européenne dans l'espoir de vous mettre d'accord. La négociation a duré tard dans la nuit et s'est poursuivie le lendemain. Vous avez plaidé pour une flexibilité dans le rythme de réduction des déficits pour les États membres faisant l'objet d'une procédure

de déficit excessif, à condition qu'ils investissent dans des secteurs stratégiques ou mènent des réformes structurelles porteuses de croissance.

Malgré des avancées substantielles, la négociation n'a finalement pas abouti. Vous avez indiqué qu'un accord avait été trouvé sur 95 % de la réforme, quand votre homologue allemand, M. Christian Lindner, estimait pour sa part que les propositions espagnoles de compromis constituaient le début d'un autre débat technique et non sa conclusion. Le Conseil pour les affaires économiques et financières (Ecofin) semble prêt à se réunir encore pour trouver un accord d'ici la fin de l'année. Le temps presse en effet, car les nouvelles règles doivent être approuvées par le Parlement européen avant sa dissolution en avril, les élections européennes se tenant au mois de juin.

Monsieur le ministre, nous aimerions que vous nous présentiez d'abord la position que vous défendez au nom de la France dans ces négociations. Ensuite, vous pourriez nous exposer ce qui a déjà été convenu avec nos partenaires européens et nous donner des précisions à propos des 5 % qui restent sur la table des négociations, puisque vous avez indiqué que 95 % des discussions avaient abouti à un accord. Ces 5 %, comme le dernier kilomètre, ne sont-ils les plus difficiles à achever ? Nous sommes curieux de savoir dans quelle mesure vos échanges bilatéraux avec votre homologue allemand peuvent nourrir un certain optimisme. Monsieur le ministre, je vous cède la parole.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'accueillir pour cette audition sur les nouvelles règles du Pacte de stabilité et de croissance. Ce sujet, s'il ne fait pas la une des journaux, est probablement l'un des plus stratégiques que nous avons à traiter pour les années voire les décennies à venir. Je voudrais dresser deux constats avant de répondre à vos questions. D'abord, les écarts de dettes et de situations budgétaires entre les États membres n'ont jamais été aussi élevés depuis la crise du Covid et la crise inflationniste. L'écart maximal de niveau de dette publique entre l'État le plus endetté, la Grèce, et les États les moins endettés, est proche de 150 points : le niveau de dette publique de la Grèce atteint 166 % de son PIB quand celui du Luxembourg représente 25 % de sa richesse nationale. Chacun mesure que, dans ce contexte, les règles anciennes, dont l'application est suspendue jusqu'à la fin de l'année 2023, sont obsolètes. Si contenir la dette publique en deçà de 60 % a du sens lorsque l'écart est compris entre 40 et 70 %, cela n'en a plus lorsque cet écart est compris entre 25 et 170 % de la richesse nationale.

Le second constat est très important parce que le Pacte de stabilité et de croissance doit servir un objectif politique. Mon principal sujet de préoccupation aujourd'hui est l'écart de croissance et de productivité entre les États-Unis et l'Europe. Nous sommes en train de perdre la partie. La croissance des États-Unis a augmenté de 2,5 % en 2023 quand les États de la zone euro ont vu leur croissance progresser de 0,6 %, soit une différence de deux points de croissance. Nous ne pouvons pas nous satisfaire d'une situation dans laquelle l'économie américaine est en forte croissance, crée beaucoup d'emplois, investit, innove et récupère des pans entiers de l'industrie européenne, tandis que l'Europe reste les bras croisés.

Depuis plusieurs mois, nous plaignons, avec le Président de la République, pour que l'Europe procède de façon urgente aux investissements, qu'ils soient nationaux ou européens, nécessaires en matière de décarbonation, d'innovation et de sécurité. Je le répète : le Pacte de stabilité et de croissance doit servir un objectif politique, et notre objectif politique est de construire une Europe puissante et prospère, et non une Europe en récession et en proie à l'austérité.

Je voudrais également souligner qu'il est impératif de mesurer les besoins d'investissement massifs de ce début de XXI^{ème} siècle. Investir dans la décarbonation économique et dans l'industrie verte est indispensable si nous souhaitons ne pas délaissier des pans entiers de l'économie au profit des États-Unis. La guerre en Ukraine nous rappelle douloureusement que des investissements dans la défense sont également indispensables. Enfin, il est nécessaire de procéder à des investissements en matière d'intelligence artificielle pour servir notre ambition de concevoir une intelligence artificielle générative européenne indépendante. À ce sujet, je souhaite que chacun appréhende bien les deux voies qui s'ouvrent devant nous : ou bien nous serons demain de simples clients de ChatGPT, de Google ou de Microsoft, et dès lors nous ne serons plus indépendants, ou bien nous créons dès aujourd'hui notre propre intelligence artificielle générative, avec nos propres entreprises, au prix d'investissements colossaux. La semaine dernière, le président de Microsoft m'indiquait que son entreprise entendait investir dans les années à venir 100 milliards d'euros en achat de microprocesseurs. Autrement dit, aucun État européen, ni même l'Union européenne dans son ensemble, n'atteint à elle seule le montant de l'investissement d'une seule entreprise privée américaine.

Dans ce contexte, il est évidemment indispensable de revenir sur les règles définies à la fin du siècle dernier. Si nous ne définissons pas de nouvelles règles immédiatement, nous reviendrons au 1^{er} janvier 2024 aux règles anciennes qui, je l'ai indiqué, sont totalement obsolètes. Il s'agirait à la fois d'une erreur économique, car ces règles procycliques nous entraîneraient dans l'austérité, et d'une faute politique qui attesterait de l'impuissance des États européens à se mettre d'accord sur des éléments structurants de leur avenir commun.

Nous estimons qu'il convient d'établir, pour le prochain quart de siècle au moins, de nouvelles règles reposant sur trois principes. Le premier est la différenciation des trajectoires budgétaires nationales. Comme je l'ai indiqué, initier une trajectoire budgétaire à partir de 25 % de dette publique est sans commune mesure avec une situation où la dette représente 160 % de la richesse nationale. Il s'agit d'une évidence qu'il n'est pas inutile de rappeler. Nous souhaitons que, sur la base d'une évaluation de la dette et de sa soutenabilité, c'est-à-dire sur la base d'une *Debt sustainability analysis* (DSA), des trajectoires différenciées de réduction de la dette et de réduction du déficit soient définies, qui correspondent à la situation de chaque État.

Le deuxième principe est celui de l'appropriation, c'est-à-dire qu'il revient à chaque État de définir sa propre trajectoire budgétaire nationale. Ce point est très important pour contrer l'affirmation récurrente, émanant en particulier de certains partis politiques, selon laquelle la Commission européenne dicte à la France les règles qu'elle doit suivre, ce qui est totalement faux. Au contraire, ces nouvelles règles reposeront sur des propositions des États membres.

Enfin, le troisième principe que nous avons défendu, qui est absolument fondamental et qui était au cœur de la négociation, repose sur la nécessité de prendre en compte les investissements et les réformes, tant sur le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, c'est-à-dire lorsque le déficit est inférieur à 3 % du PIB, que sur son volet correctif, lorsque ce déficit est supérieur à 3 % du PIB. Nous souhaitons que, dans tous les cas de figure, les États membres trouvent un intérêt à investir et à procéder à des réformes structurelles, sans quoi l'Europe sera le continent de l'austérité au lieu d'être le continent de la prospérité.

Telle est la position que nous défendons au cours de ces négociations. Depuis plus d'un an, les multiples rencontres avec mon homologue allemand, M. Christian Lindner, me permettent de vous annoncer que nous sommes désormais très proches d'un accord. Nous avons progressé sur chacun des points que j'ai mentionnés. Dans le cadre du volet préventif, l'accord est quasiment complet. Sur la différenciation, une DSA sera effectuée pour chaque État, tenant compte de ses particularités, de sa croissance potentielle, de sa démographie ou encore de la situation de ses finances publiques. Sur la base de cette DSA, un système d'ajustement sera mis en place pour placer l'État sur une trajectoire soutenable à moyen terme, c'est-à-dire à l'horizon d'une décennie. Cette différenciation reposera sur un indicateur précis, à savoir la croissance des dépenses primaires hors charges d'intérêt de la dette et nettes des mesures de prélèvements obligatoires qui pourraient être décidées par les États.

Par ailleurs, il est convenu, conformément à la position constante de la France, qu'une extension du redressement de la dette de quatre à sept ans sera possible dans le cas où un État procéderait à certains investissements précisément définis, notamment sur la décarbonation, ou bien enclencherait des réformes structurelles. Ce dispositif nous semble particulièrement vertueux.

Le principe de l'appropriation montre que chaque État peut définir de manière indépendante sa méthode pour atteindre un nécessaire désendettement, tout en respectant les règles communes qu'implique un ensemble budgétaire commun.

La discussion qui s'est tenue les 7 et 8 décembre 2023 au sein de l'Ecofin portait sur le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance. L'intérêt direct de la France est engagé sur cette question, puisque son déficit public dépasse 3 % de son PIB, et que cette situation, dans l'état actuel de la loi de programmation des finances publiques, durera jusqu'en 2027. Si nous pouvons faire mieux, si la croissance est au rendez-vous et que les parlementaires, dans leur grande sagesse, proposent des économies supplémentaires, nous en serons très heureux. Mais, pour le moment, la procédure pour déficit excessif nous concerne. Dès lors, la règle appliquée suppose un ajustement structurel de 0,5 point par an tenant compte de la charge d'intérêt de la dette.

Il s'agit d'une règle sur laquelle l'immense majorité des États membres ne souhaite pas revenir, estimant que tout assouplissement poserait une difficulté. Or le défaut de cette règle, comme je l'ai indiqué, tient à son caractère procyclique. Dans une situation où tant d'États sont en récession ou en croissance très faible, et que la croissance moyenne de l'Union européenne est elle-même faible, l'application stricte d'une telle règle conduira à alimenter la récession et le ralentissement de la croissance en Europe. La Grèce a connu une situation similaire lors de la crise financière, quand les règles très strictes qui lui ont été imposées n'ont eu pour résultat que de freiner son redressement.

Nous avons par conséquent négocié, notamment avec notre partenaire allemand, et nous sommes convenus de la possibilité, au cours des années 2025, 2026 et 2027, de déduire de l'augmentation de la charge d'intérêt de la dette les investissements et les réformes que nous entreprendrons. Il s'agit bien entendu d'une incitation à réaliser des investissements dans la décarbonation et à mener des réformes structurelles alimentant la croissance, y compris en présentant un déficit public au-dessus des 3 % de PIB.

Je voudrais saluer l'esprit d'ouverture de mon homologue allemand, M. Christian Lindner, qui nous a permis de trouver ce compromis. Nous nous sommes montrés très clairs quant au respect des règles. La France a accepté un certain nombre de garde-fous, et l'Allemagne, de son côté, a accepté de tenir compte de notre demande, à mon sens justifiée et indispensable, d'inclure les investissements et les réformes dans le volet correctif. Les garde-fous que nous avons acceptés sont rigoureux. Je considère qu'il est indispensable que les nouvelles règles définies fassent l'objet de contrôles sérieux, contrairement aux anciennes règles qui étaient si strictes et dotées de garde-fous si rigides, qu'elles n'ont jamais été appliquées en 25 ans, ce qui n'est pas la meilleure garantie de leur crédibilité.

Le premier garde-fou de ces nouvelles règles est l'obligation faite aux États, une fois sortis de la procédure pour déficit excessif, de réduire leur dette d'un point en moyenne par an. Ce point a été l'objet d'une âpre négociation, l'Allemagne préférant une baisse systématique d'1 point de la dette chaque année. Durant plusieurs semaines, nous avons négocié que la baisse de la dette soit de 1 point en moyenne par an, afin de tenir compte des aléas conjoncturels. En effet, il vaut mieux réduire la dette de 0,8 point une année, et 1,2 point l'année suivante, et atteindre 1 point en moyenne, que d'être obligé chaque année de baisser systématiquement la dette de 1 point.

Sur le déficit, nous sommes parvenus à un accord sur un objectif cible de 1,5 % de déficit structurel. Afin d'éviter toute confusion, je précise qu'il ne s'agit pas, comme j'ai pu le lire dans la presse, de diviser par deux l'objectif cible de l'actuel pacte de stabilité et de croissance. Dans le pacte actuel, la cible est fixée à 0,5 %. La règle des 3 % de déficit représente un plafond. Il convient donc de comparer ce qui est comparable. Nous passons d'un objectif cible de 0,5 % à un objectif cible de 1,5 %, ce qui laisse davantage de marge de manœuvre. Le plafond reste quant à lui à 3 %, puisqu'il s'agit du seuil à partir duquel le niveau de dette publique peut baisser dans un État membre. Concernant ce déficit, l'objectif est d'atteindre 0,4 point par an d'ajustement afin de parvenir à cet objectif cible de 1,5 point de déficit structurel. Là aussi, dans le cadre du volet préventif, la possibilité est ouverte d'un ajustement plus lent, de 0,25 point par an, si un État réalise des investissements ou mène des réformes structurelles.

La véritable victoire française dans cette négociation est l'obtention, sur le volet correctif comme sur le volet préventif, d'une incitation à réaliser des investissements et à mener des réformes structurelles telles que la réforme des retraites ou la réforme de l'assurance chômage.

Enfin, dans ce nouveau cadre réglementaire, les sanctions seront plus progressives, moins procycliques, et pourront être révisées tous les six mois. Ces nouvelles règles seront par conséquent davantage crédibles que les règles actuelles qui, je le répète, n'ont jamais été appliquées.

Je terminerai mon propos par trois remarques. D'abord, l'accord n'est pas définitif. Si nous avons conclu avec l'Allemagne un accord soutenu par l'Italie et la présidence espagnole, ce qui représente une avancée majeure, il reste à convaincre les États du Nord, les États dits frugaux, les États baltes, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et le Danemark de le rejoindre. Une nouvelle réunion des ministres des finances européens se tiendra avant la trêve de fin d'année pour finaliser cet accord. Je tiens à souligner l'état d'esprit très coopératif dans lequel nous avons travaillé avec l'Allemagne, avec l'Italie et avec la présidence espagnole, et je salue en particulier le travail remarquable effectué par Nadia Calviño, qui est appelée à devenir présidente de la Banque européenne d'investissement.

Ensuite, je voudrais souligner que ces nouvelles règles, non seulement sont adaptées à la réalité de la situation économique, mais sont également moins brutales. Je donnerai comme exemple la règle actuelle du 1/20^{ème}, absurde et totalement inatteignable. Elle stipule qu'un État dont la dette publique excède le plafond de 60 % de la richesse nationale est obligé de réduire le montant de sa dette de l'écart à 60 % au rythme de 1/20^{ème} par an. Appliquée à la France, dont le niveau de dette publique s'établit à 110 % du PIB, l'écart par rapport à la cible à 60 % est de 50 points. La règle impose donc une réduction obligatoire de la dette de 2,5 points de PIB par an. Le point de PIB étant à 26 milliards d'euros, cela suppose de réaliser 65 milliards d'euros d'économies par an. Autrement dit, une telle obligation garantit une récession pour les années à venir. De telles règles tuent la croissance et tuent le rétablissement des finances publiques : elles n'ont plus aucun sens aujourd'hui.

Enfin, les nouvelles règles préservent nos capacités en matière d'investissement et de réforme. Je le répète, il s'agit pour moi du point clé que nous avons obtenu après des mois de négociation. J'espère dorénavant, et je compte me battre pour cela, qu'un accord global sera conclu avant la fin de l'année par tous les membres de l'Union européenne, afin que ces nouvelles règles, plus responsables et plus efficaces, puissent désormais s'appliquer.

M. Jean-François Rapin, président. – Avant de passer la parole au président de la commission des finances, j'aimerais vous poser deux questions. Je me suis rendu à Berlin avec le président du Sénat, et nous avons rencontré M. Wolfgang Schmidt, ministre fédéral. Nous ne sommes pas parvenus à percevoir quel impact la décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe avait sur la négociation. Pensez-vous que la trajectoire politique allemande peut en être affectée ?

Ma seconde question porte sur les échéances, dont l'horizon se situe à moyen terme. Une clause de revoyure sera-t-elle prévue, dans l'hypothèse où les mesures prises deviendraient trop contraignantes voire insoutenables ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — À votre première question, la réponse est oui. Je rappelle que la décision de la Cour de Karlsruhe vise à requalifier dans le budget allemand un fonds de 60 milliards d'euros destiné à la transformation et la décarbonation de l'économie. Cette décision complique grandement la tâche du gouvernement allemand et l'amène à adopter une position plus dure sur les sujets de finances publiques. Cependant, la relation de confiance que nous avons bâtie avec Christian Lindner nous a aidés à trouver ce compromis qui respecte les intérêts et les attentes des peuples allemand et français.

Quant à la clause de revoyure, elle n'est pas mentionnée dans le texte. Cependant, je rappelle deux points importants. D'une part, les sanctions peuvent être révisées tous les six mois, d'autre part, et j'aurais dû le préciser dans mon intervention, le texte prévoit une *escape clause*, c'est-à-dire la possibilité de suspendre l'application des règles du pacte en cas de crise majeure, comme celle du Covid ou la crise inflationniste que nous avons connue.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances du Sénat. —

Je souhaite réagir à vos propos. Vous avez exposé le fruit de vos négociations, tout en ayant la prudence de rappeler que cet accord entre la France et l'Allemagne doit encore être partagé par les autres pays membres de l'Union européenne. Le sous-entendu est lourd. Obtenir l'accord des pays dits frugaux et de certains pays marqués par de récentes élections ne sera pas chose simple.

Mais je voudrais d'abord revenir sur l'Allemagne. Votre présentation laisse apparaître que l'Allemagne avait à cœur de trouver une solution avec la France. Pourquoi ? Lorsque nous avons rencontré des parlementaires allemands, ils nous ont paru, quelle que soit leur formation politique, extrêmement raides sur ces questions, et peu enclins, c'est un euphémisme, à se rallier aux positions françaises. Il est toujours important de comprendre ce que les uns et les autres gagnent à trouver un compromis. Sans doute la nouvelle situation économique de l'Allemagne l'a-t-elle amenée à faciliter cet accord. J'aimerais connaître votre analyse sur ce point.

Ma question suivante porte sur un point déjà abordé lors du vote sur la loi de programmation des finances publiques. Ces nouvelles règles, si elles devaient rallier le soutien de tous les États membres, sont-elles compatibles avec la loi de programmation des finances publiques telle qu'elle a été finalement votée grâce au recours à l'article 49.3 ? Nous avons nous-mêmes soulevé dès le départ cette difficulté, en demandant si le vote de cette loi de programmation n'intervenait pas trop tôt au regard des négociations européennes en cours. Dès lors, j'aimerais vous demander si l'accord modifie, et de quelle façon, la trajectoire des finances publiques que vous proposez.

Enfin, vous avez évoqué l'investissement, qui est un sujet dont nous avons beaucoup débattu au Sénat. Durant ces débats, il était question d'investissements d'avenir selon une formulation vague. Vous nous dites à présent que l'accord prend en considération l'investissement relatif à des objectifs de transition écologique et de décarbonation. Êtes-vous en mesure de nous apporter des éléments plus clairs quant au type d'investissement dont il s'agit ? Je crains que beaucoup d'États n'y voient qu'une brèche assez lâche permettant de déroger au système. Une liste de principes concernant ces investissements a-t-elle été établie, qui permettrait de justifier une sortie du déficit excessif plus lente que prévue ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — Je partage bien entendu votre appréciation, monsieur le président, sur le fait que nous ne sommes pas parvenus encore à un accord global. Une année de négociation et de nombreuses réunions, à Berlin et à Paris, auront été nécessaires pour obtenir un accord franco-allemand. Pourquoi sommes-nous finalement tombés d'accord ? Du point de vue allemand, le souci de parvenir à des règles crédibles prévalait. Comme je l'ai indiqué, des règles dures qui ne sont jamais appliquées ne font pas des règles. Des règles crédibles sont bien plus efficaces. Du côté français, notre ligne constante a été de préserver notre capacité d'investissement et de

réforme, puisqu'elle est au cœur de notre stratégie de politique économique dont l'objectif est la croissance et l'emploi. Et je constate d'ailleurs que la croissance française est aujourd'hui supérieure à la croissance allemande.

Enfin, les Allemands n'acceptent de dérogation à la règle du 0,5 point d'ajustement structurel par an qu'à la condition qu'elle ne s'applique qu'en 2025, 2026 et 2027. Cette disposition nous convient tout à fait, dans la mesure où la France n'a pas vocation à rester structurellement au-dessus des 3 % de déficit. Cependant, elle implique qu'une fois revenus sous les 3 % de déficit, en 2027 au plus tard, nous devrons y rester. Autrement dit, la flexibilité que nous avons obtenue est une flexibilité transitoire. Dans le cas inverse, si cette règle avait été permanente, un État pourrait revenir sous le seuil des 3 % à la faveur d'investissements et de réformes structurelles, puis repasser à nouveau au-dessus des 3 % au cours des années suivantes. Je considère que la flexibilité transitoire que nous avons obtenue constitue une bonne chose pour la France, parce que cette disposition nous contraint à terme à respecter la règle des 3 % de déficit. Elle n'incite pas de façon permanente à dépasser la barre des 3 % et ainsi à déroger à la règle. En d'autres termes, nous avons accepté une règle transitoire parce que la France n'a pas vocation à voir son déficit excéder en permanence le seuil des 3 %, et l'Allemagne de son côté a accepté qu'il soit tenu compte de notre stratégie économique d'investissements et de réformes structurelles dans notre chemin pour revenir sous ces 3 %.

Cet accord est compatible avec la loi de programmation des finances publiques. En effet, l'ajustement structurel s'élève à 0,35 point en moyenne par an. Mais grâce à la souplesse offerte par les investissements et les réformes structurelles, il correspond au 0,5 point fixé comme règle. C'est précisément en cela que la flexibilité s'avérera très utile pour les années 2025, 2026 et 2027.

Enfin, les investissements sont en lien avec les objectifs stratégiques fixés par l'Union européenne sur la défense, et les objectifs stratégiques sur le climat, à savoir *Fit for 55* et le *Net Zero Industry Act* (NZIA). Il s'agit de choix structurants pour l'avenir de l'Europe. Si nous n'investissons pas dans ces domaines, c'est-à-dire la décarbonation, les batteries électriques, l'hydrogène vert, les anodes et les cathodes, l'éolien, les panneaux solaires ou la chimie, alors nos industries iront s'installer aux États-Unis. Si l'Europe n'investit pas massivement dans l'industrie verte, celle-ci s'implantera aux États-Unis et bénéficiera, entre autres facilités, de l'*Inflation Reduction Act*, le crédit d'impôt mis en place par le gouvernement américain. Alors nous aurons été responsables de la désindustrialisation du continent européen. L'industrie verte est une nouvelle révolution industrielle. La France a poussé un projet de loi industrie verte, soutenu au Sénat, et nous sommes le premier État en Europe à mettre en place ce crédit d'impôt sur l'industrie verte. La décarbonation doit constituer une opportunité de réindustrialisation. Les États-Unis l'ont parfaitement compris, la Chine l'a parfaitement compris, l'Europe ne l'a compris qu'à moitié.

Il en va de même pour les innovations et en particulier l'intelligence artificielle. Si nous ne mobilisons pas d'importants moyens financiers sur ce sujet, nous échouons. Le Président de la République s'est exprimé très clairement hier pour rappeler que si notre régulation est plus stricte que celle des Américains, alors nous aurons moins d'innovations que les Américains, et les entreprises de l'intelligence artificielle européenne ne prospéreront pas. C'est la raison pour laquelle nous plaçons

pour que les niveaux de régulation mis en place en Europe ne soient pas plus stricts que ceux mis en place par le décret présidentiel américain.

Les investissements ne doivent pas reposer uniquement sur les États, dont les finances publiques sont dégradées. Un des enjeux clés est d'unir les marchés de capitaux. En effet, le financement bancaire ne suffira pas à soutenir l'investissement. Nous ne trouverons pas 100 milliards d'euros auprès des banques, surtout dans une période où les taux d'intérêt sont élevés. Il convient donc de trouver d'autres voies de financement, notamment par des fonds d'investissement. Je ferai des propositions en ce sens dès le début de l'année 2024. Depuis cinq ans, nous négocions l'union des marchés de capitaux sur une base globale supposant une supervision générale et la fusion de tous les superviseurs nationaux en un seul superviseur européen. Trop ambitieuse, cette négociation est vouée à l'échec. Il convient par conséquent de changer de méthode au profit d'une méthode d'*opt-in*, dans laquelle deux, trois ou quatre États fusionneraient leur supervision, et ensuite inviteraient à les rejoindre les autres États intéressés par une union des marchés de capitaux. J'estime que nous devons nous montrer plus pragmatiques et plus rapides sur ce sujet, dans la mesure où les besoins en capitaux sont massifs.

M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances du Sénat. – J'entends, monsieur le ministre, votre volontarisme. Je vous ai écouté avec en tête la situation des finances publiques de la France, qui est particulièrement dégradée. Je pense à l'histoire, à la réconciliation franco-allemande qui a posé les deux piliers de l'Europe, la communauté européenne du charbon et de l'acier et la politique agricole commune, et je mesure aujourd'hui les dégâts causés par l'affaiblissement de ces deux piliers.

Les orientations que vous proposez, monsieur le ministre, me laissent inquiet voire dubitatif, parce qu'elles supposent d'investir et simultanément de redresser notre situation financière. Au regard des indicateurs économiques et financiers, les conditions de financement de notre politique d'investissement et d'innovation seront moins favorables que pour les pays en meilleure santé financière, tels que l'Allemagne et les pays dits frugaux. Dès lors, je crains que le moteur franco-allemand connaisse des ratés. Je salue votre implication pour maintenir la cohésion du tandem historique franco-allemand, mais je regarde aussi les chiffres et la situation politique dans les deux pays. En France, la force politique de la majorité s'effrite. En Allemagne, la coalition présente des signes de fragilité. Il me semble indispensable non seulement de consolider le couple franco-allemand, mais surtout de former une sorte de noyau dur autour de ce couple afin d'entraîner l'Europe sur le chemin de la réussite.

Les Français doutent de l'Europe, et je souffre que l'Europe soit perçue comme la source de nos difficultés alors que, sans elle, la France n'a plus la capacité de donner le ton. Aussi, il me semble difficile de trouver le chemin qui lui permettrait à la fois de se désendetter, de réaliser des investissements de bon niveau et de retrouver la place qu'elle a malheureusement perdue, celle d'une puissance entraînante, dotée de bons indicateurs économiques et budgétaires.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — Je partage vos propos, monsieur le rapporteur général. Si l'on veut résumer la situation à grands traits, on peut dire que la France a plus de dettes et que l'Allemagne a moins de croissance. L'Allemagne traverse

ses propres difficultés, et le risque existe de la voir réduire ses investissements, notamment depuis la décision de la Cour de Karlsruhe. Sa situation économique difficile ne sert aucunement les intérêts de la France. L'analyse du Fonds monétaire international (FMI) montre que l'impact d'une récession en Allemagne sur la croissance française varie entre 0,1 et 0,2 point de PIB par an. Je rappelle qu'un point de PIB correspond à 26 milliards d'euros. Cet impact est donc considérable.

La France a connu une lente dégradation de ses finances publiques depuis un quart de siècle. En 2000, le niveau de la dette publique en France était à peu près équivalent à celui de l'Allemagne, c'est-à-dire 60 %. La crise financière a été un choc massif, dont la France est sortie avec 30 points de dette publique de plus que l'Allemagne. L'Allemagne a rétabli ses comptes et a retrouvé un taux d'endettement sur PIB de 62 % en 2011, alors que celui de la France dépassait 90 %. Nous n'avons jamais rattrapé ces 30 points. Ensuite, de 2011 à 2017, la situation s'est lentement dégradée, à un rythme moins soutenu, la dette publique passant de 90 à 98 % du PIB. En 2018, le déficit public est passé sous la barre des 3 % et nous avons accéléré le désendettement. Depuis, le triple choc de la crise des gilets jaunes, de la pandémie de Covid et du choc inflationniste nous ont amenés à augmenter la dette publique de 15 points, une augmentation légèrement supérieure à la moyenne européenne, située à 12 ou 13 points. Cette dégradation des finances publiques françaises nous a conduits à réagir en 2017 et en 2018, puis à amortir les chocs, et enfin à réagir de nouveau à présent. Je souligne avec force que le redressement des finances publiques est indispensable à l'indépendance française et à notre souveraineté. Et si certains n'aiment pas ces grands mots, le redressement des finances publiques est indispensable pour faire face à n'importe quel nouveau choc conjoncturel. Si demain nous sommes confrontés à un risque militaire plus élevé qu'aujourd'hui, et qu'il est nécessaire de réinvestir dans nos capacités de défense, alors nous devons mobiliser des réserves financières. Aujourd'hui, nos scientifiques, nos laboratoires, nos algorithmes et nos supercalculateurs font de nous l'un des pays les plus attractifs d'Europe dans le domaine de l'intelligence artificielle. Mais si nous ne sommes pas en mesure d'investir les 10 ou 15 milliards d'euros requis, nous sacrifierons des emplois qualifiés ainsi que notre capacité de calcul indépendante. Le redressement des finances publiques est donc impératif et il me tient à cœur parce qu'il en va de l'intérêt supérieur du pays. La programmation des finances publiques est portée par cette ambition et doit être tenue coûte que coûte. La faible croissance économique actuelle en Europe rend la tâche difficile, mais d'autant plus nécessaire. Ce n'est pas parce que la situation économique est plus difficile qu'il ne faut pas suivre rigoureusement et scrupuleusement la trajectoire de rétablissement des finances publiques portée par la loi de programmation des finances publiques. Nous sommes parvenus plus vite que prévu à sortir de la crise inflationniste. Les chiffres de l'inflation, aujourd'hui, baissent rapidement, au prix néanmoins d'une croissance légèrement plus faible : les taux d'intérêt élevés font baisser l'inflation, mais ralentissent la croissance. Quelles sont nos solutions ? Les seules solutions à notre disposition sont soit le plan d'investissement France 2030, doté de 57 milliards d'euros, soit l'investissement privé. En revanche, il ne saurait y avoir de nouveaux investissements publics, à moins qu'au niveau européen, une réflexion collective nous mène à investir ensemble sur la décarbonation ou l'intelligence artificielle. Je ne vois pas d'autre option que cette réflexion collective sur l'investissement européen pour gagner en productivité, en croissance et en emploi.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Monsieur le ministre, vous avez abordé la question du

calendrier, qui est cruciale. Vous nous avez indiqué espérer un accord d'ici la fin de l'année. Si celui-ci devait advenir, à quelle échéance le trilogue pourrait-il aboutir ? Dans le cas où les négociations ne seraient pas conclues avant la fin de l'année, un accord final pourrait-il intervenir avant les élections européennes de juin 2024 ? Les risques qui pèsent sur cette échéance électorale peuvent-ils conduire les pays à trouver un accord avant la tenue des élections ? Dans cette perspective, et d'après nos échanges avec la Commission européenne, il apparaît que l'année 2024 serait une année de transition et peut-être en irait-il de même pour l'année 2025. Au cours de cette année de transition, la France sera en déficit excessif. Étant donné que la réforme ne sera pas encore complètement adoptée, une procédure pour déficit excessif pourrait-elle être engagée contre la France ?

Nous avons constaté, au fil des négociations, l'introduction de clauses de sauvegarde et de critères relativement uniformes, alors que l'esprit de la réforme allait vers davantage de différenciation. Depuis quarante ans, nous avons accumulé des déficits qui nous handicapent au moment où nous nous trouvons face à des défis immenses et que les États-Unis sont très réactifs, comme vous l'avez souligné. Ne convient-il pas, dès lors, de s'interroger au niveau européen sur des initiatives collectives au vu du niveau d'endettement de certains pays, dont la France, afin de faire face à la rivalité extra-européenne et aux enjeux de la transition écologique ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Les règles de la réforme envisagée ne sont-elles pas trop complexes vu ses nombreuses dispositions dérogatoires ? Comment ces règles échappent-elles au caractère procyclique reproché aux règles précédentes ?

J'aimerais aborder ensuite le sujet du contrôle démocratique. Les plans nationaux s'étendent jusqu'à un horizon temporel de dix-sept ans, c'est-à-dire bien au-delà des mandats des parlementaires dans les pays de l'Union européenne, et bien au-delà des mandats des différents gouvernements. Dans quelle mesure une nouvelle majorité qui arriverait au pouvoir pourrait-elle remettre en cause ce qui a été décidé par une majorité précédente ? Enfin, quel sera le rôle des parlements nationaux, notamment concernant le respect des engagements européens par les États membres ? Je note que les parlements nationaux ne sont quasiment pas mentionnés dans les documents qui circulent sur la réforme.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — À propos du calendrier, permettez-moi d'être très clair : ou bien nous parvenons à un accord avant la fin de l'année, ou bien il n'y a pas d'accord du tout. Il me semble impossible de repartir pour une négociation avec une nouvelle présidence de l'Union européenne, après la négociation que nous venons de mener, qui a été âpre et longue. Par conséquent, et comme je l'ai toujours indiqué, nous devons conclure avant la fin de l'année 2023. J'estime que l'esprit porté de compromis dont ont fait preuve l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France, devrait inspirer l'ensemble des autres États membres, sans quoi nous reviendrions aux anciennes règles, inapplicables et témoignant d'une faiblesse politique européenne. En cas d'accord, le trilogue devrait se tenir en février 2024 au plus tard. L'année 2024 serait une période de transition et les nouvelles règles s'appliqueraient en 2025.

Le déclenchement de la procédure pour déficit excessif sera décidé au printemps prochain. Il est hautement probable que la France, comme une dizaine

d'autres États européens, n'y échappe pas, puisque son déficit public excède les 3 %. Dans ces conditions, conserver une marge de manœuvre pour les investissements et pour les réformes est primordial.

Je rejoins totalement vos propos, madame Blatrix Contat, sur les choix que l'Union européenne doit opérer. Les règles du Pacte de stabilité et de croissance sont importantes pour fixer un cadre collectif. Cependant, l'enjeu pour l'avenir européen consiste à renouer avec notre capacité à retrouver de la productivité. Sans productivité, l'Europe connaîtra un appauvrissement collectif. La productivité dépend de facteurs parfaitement identifiés : la formation, la qualification, l'accompagnement des salariés, ainsi que l'investissement dans l'innovation et dans les technologies de rupture telles que l'intelligence artificielle. Dès lors, un choix stratégique se présente à nous. Certains pays d'Asie, à l'exemple de Singapour, ont renoncé à bâtir une intelligence artificielle indépendante et utilisent massivement l'intelligence artificielle importée des États-Unis. Ils en retireront des gains de productivité considérables dans les années à venir. Si nous, Européens, n'investissons pas non seulement dans l'application actuelle de l'intelligence artificielle, mais dans notre propre intelligence artificielle, alors nous resterons sur le bas-côté et nous perdrons la course face aux États-Unis, aux pays asiatiques, à la Chine et à tous les pays développés. Il convient donc de se montrer très attentif sur ce sujet, car deux Europe peuvent se profiler à échéance de 25 ou 30 ans : une Europe repliée sur elle-même, vieillissante, en perte de productivité et qui s'appauvrit collectivement, et une Europe ayant résolument opté pour les nouvelles technologies, l'investissement, la productivité, la formation et qui demeure l'une des grandes puissances économiques de la planète. Ne confondons pas la fin et les moyens. Le Pacte de stabilité et de croissance est le moyen de garantir la stabilité financière de l'Europe, mais il n'est pas une fin en soi. Je me suis efforcé sans relâche d'expliquer ceci à tous les États européens à l'occasion des réunions très constructives que nous avons eues ces six derniers mois. Le Pacte de stabilité et de croissance doit être au service d'un objectif politique, celui d'une Europe prospère, sûre et décarbonée.

Vous me demandez, madame Lavarde, si les nouvelles règles prévues sont trop complexes. Je considère qu'elles sont bien plus simples que les règles existantes. Bien plus simples, par exemple, que la règle incompréhensible du 1/20^{ème} que j'ai évoquée dans mon propos introductif.

Existe-t-il un risque de procyclicité ? Certainement, il s'agit naturellement d'un risque majeur, parfaitement identifié, et vous avez raison de le souligner. Rien ne serait pire en effet que des règles budgétaires qui maintiendraient l'Europe dans la croissance molle, voire dans la récession. Cependant, trois éléments permettent de se prémunir contre ce risque. Premièrement, ces règles sont appliquées sur le moyen terme, et il est possible d'étendre de quatre à sept ans les périodes d'ajustement en fonction de l'investissement et des réformes structurelles. L'Allemagne souhaitait restreindre cette extension à quatre années plus deux années au maximum, voire quatre années seulement. Nous avons obtenu, difficilement, cette extension de quatre à sept ans qui prémunit contre le caractère potentiellement procyclique des mesures et représente une véritable incitation à investir et à procéder à des réformes structurelles. Deuxièmement, les références quantitatives ne sont que des garde-fous, et non des obligations en tant que telles, ce qui maintient une marge de manœuvre. Troisièmement, la révision semestrielle des sanctions qui s'appliquent aux États ne respectant pas les règles garantit que celles-ci puissent être modifiées au cas où elles présenteraient un caractère procyclique.

Enfin, le Parlement sera naturellement consulté dès lors qu'il s'agit de règles s'appliquant au budget de la France.

Mme Audrey Linkenheld. – Je vais peut-être poser une question un peu moins consensuelle, ce qui ne signifie pas que je n'adhère pas à un certain nombre de propos tenus au cours de cette audition, y compris une partie des vôtres, monsieur le ministre. Aujourd'hui même, à l'appel de la Confédération européenne des syndicats, 5 000 personnes défilent à Bruxelles contre l'austérité. Ces manifestants redoutent que le retour du Pacte de stabilité et de croissance se traduise par une austérité que vous-même nous dites vouloir éviter. Les organisations syndicales réclament une flexibilité des critères et en particulier l'intégration des investissements liés à la neutralité carbone. Vous nous avez expliqué en quoi consiste cette flexibilité, et en quoi consiste l'intégration des investissements en faveur de la croissance verte. Cependant, vous avez insisté sur le fait que la souplesse dans les mécanismes d'ajustement était liée aux investissements et aux réformes structurelles. Vous avez cité, à titre d'exemples de ces réformes structurelles, la réforme des retraites et la réforme de l'assurance chômage. Vous n'ignorez pas que si la nécessité de soutenir l'investissement en général, et les investissements de décarbonation et d'innovation en particulier, recueille l'assentiment général, les réformes des retraites et de l'assurance chômage sont quant à elles loin de faire l'unanimité. Êtes-vous en mesure de préciser la part que représentent les réformes structurelles par rapport à celle de l'investissement dans le mécanisme d'ajustement ? C'est sur ce point que vous convaincrez ou non les 5 000 manifestants de Bruxelles qui, malgré votre discours rassurant, redoutent l'austérité.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — Je veux rassurer les personnes qui défilent à Bruxelles. J'espère que peu de Français figurent dans leurs rangs, parce que j'estime qu'avec 4,9 % de déficit public et 56 % de dépenses publiques dans notre richesse nationale, on peut parler en France d'une austérité généreuse. En toute franchise, je ne souhaite pas que la France se singularise par un niveau de déficit et de dette plus élevé que celui de ses partenaires, comme c'est le cas aujourd'hui. Je souhaite que nous revenions dans la norme européenne parce qu'il en va de l'intérêt national et que cela garantit notre ancrage européen.

Je considère que nous devons mener de nombreuses et indispensables réformes structurelles, par exemple une réforme de structure du lycée professionnel afin de mieux accompagner les jeunes vers l'emploi. Je me suis exprimé sur l'assurance chômage et je maintiens mes positions. J'estime que nous ne rendons pas service à nos aînés en leur permettant de bénéficier d'indemnités de chômage durant 27 mois, alors que leur intérêt est au contraire de reprendre une activité le plus vite possible, d'autant que le risque de ne pas retrouver un emploi augmente au fur et à mesure de la durée du chômage et de l'âge. J'ai émis des propositions sur des contrats à 80 % de temps d'activité, 90 % de rémunération, 100 % de cotisations retraites afin de maintenir dans l'emploi les personnes de plus de 55 ans. Augmenter l'activité des personnes de plus de 55 ans demeure indispensable à mes yeux. Nous devons augmenter le volume global de travail de la France, sans quoi nous ne pourrions pas financer notre modèle social. Et cela ne concerne pas les règles européennes.

Il n'est pas question d'austérité. L'intérêt des réformes structurelles réside dans l'augmentation du taux d'emploi et de la croissance, et donc la réduction en proportion de l'effort nécessaire pour réduire les dépenses publiques. Nous n'avons

jamais, sous l'autorité du Président de la République, mené une politique reposant exclusivement sur la réduction des dépenses publiques. Nous avons toujours maintenu un équilibre entre la réduction des dépenses publiques et le soutien à la croissance, à l'emploi et au taux d'activité des Français. J'insiste sur ce point : la bonne tenue des comptes publics n'est pas une fin en soi. Elle est le moyen de garantir la prospérité et les investissements. À ce sujet, il est vrai que des différends peuvent nous opposer à certains membres de l'Union européenne en raison de sensibilités culturelles divergentes.

M. Stéphane Sautarel. – Par le passé, il est arrivé que le budget européen soit mobilisé pour soulager l'effort d'investissement qui relève des États. Que prévoit la réforme du Pacte de stabilité et de croissance à ce sujet ? Que pourra financer le budget européen ? Est-ce une perspective qui renvoie à la négociation sur le budget européen lui-même ?

Vous avez beaucoup insisté, monsieur le ministre, sur la productivité, qui est en effet un sujet majeur et qui renvoie à la notion d'investissement, puisque la productivité dépend de la formation. Nos dépenses d'investissement sont-elles encore pertinentes au regard de la nécessaire amélioration de la productivité ?

Enfin, j'aimerais attirer l'attention sur la question démographique, qui rejoint celle de la productivité. La démographie allemande explique en partie la position de l'Allemagne, au moment où la France connaît un retournement démographique. Avez-vous des éléments d'éclairage sur ce point ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — Je vous réponds d'abord sur la démographie, qui est un enjeu clé en termes de soutenabilité de la dette et de soutenabilité du modèle social. Lorsque notre modèle social a été conçu, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il fonctionnait avec peu de prestations et beaucoup de cotisants. Soixante-dix ans plus tard, le rapport est inversé, avec beaucoup de prestations et de moins en moins de cotisants, ce qui pose une difficulté majeure. La France n'est pas le seul État à connaître cette situation. La Chine, par exemple, sera prochainement confrontée à un changement démographique très brutal qui entraînera un ajustement tout aussi brutal, notamment sur le secteur immobilier.

Sur la question du financement par le budget européen, je dirais que s'il est effectivement possible d'augmenter ce budget, les marges de manœuvre sont réduites. Je rappelle que la France contribue au budget européen à hauteur de 17,4 %. La dette européenne et l'émission de dette en commun représentent un autre levier, qui nous a fortement protégés lors de la crise du Covid. Sans l'Europe et la zone euro, la France aurait subi durant cette période une vague de licenciements et de faillites comme elle n'en avait pas connue depuis 1945. Toutefois, si l'émission de dette en commun représente une option, la discussion préalable doit porter sur la définition des règles, l'évaluation des besoins en investissements et la possibilité de mettre en place rapidement une union des marchés de capitaux, y compris dans un nombre limité d'États.

M. Jean-François Rapin, président. — La dette européenne, si elle devait être de nouveau contractée, ne peut s'entendre sans nouvelles ressources propres, parce

que les États ne vont pas externaliser leur dette auprès de l'Union européenne tout en augmentant leur contribution budgétaire à l'UE.

M. Claude Raynal. – Je retiens de vos propos, monsieur le ministre, que vous fixez un objectif de stabilisation de la dette publique autour de 90 % d'ici treize ans, c'est-à-dire après trois années de procédure de déficit excessif, puis une décennie de réduction de la dette au rythme moyen d'un point par an. Est-ce bien votre vision de la diminution de la dette à moyen terme ? N'est-il pas nécessaire de se montrer davantage ambitieux ? Autrement dit, ces 90 % ont-ils remplacé, au titre de référence, les 60 % du début des années 2000 ?

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — Il est difficile de produire des certitudes à l'échelle d'une décennie, dans la mesure où le rythme du désendettement dépend de notre capacité à augmenter notre productivité et notre niveau de croissance. Les gains de productivité et de croissance accélèrent le désendettement, alors que celui-ci est plus lent s'il repose seulement sur la réduction des dépenses, d'autant que certaines dépenses sont incompressibles, sauf à remettre en cause les grands équilibres du modèle français. Il est possible de renoncer, par exemple, à l'arme nucléaire, ou bien à nos services publics hospitaliers de grande qualité, mais alors l'identité même de la France serait menacée. Je suis engagé dans la réduction des dépenses publiques, mais cette réduction atteint vite ses limites, et ce n'est pas elle qui permettra de passer d'une dette de 110 % à une dette de 50 %. Je le répète, le meilleur levier de diminution de la dette reste l'augmentation de la productivité et de la croissance.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir éclairé notre commission sur les positions de la France. Je pense qu'en ces temps difficiles, il est important que le Sénat fasse entendre sa voix sur cette question du Pacte de stabilité et de croissance, afin de renforcer la position française dans les négociations à 27. Je souligne par ailleurs que la commission des affaires européennes est très attentive à l'évolution du budget européen, qui fait l'objet de notre inquiétude grandissante. Je comprends les financements supplémentaires requis par la guerre en Ukraine ou la crise du Covid, néanmoins les chiffres envisagés sont astronomiques et supposent de potentielles coupes budgétaires sur des secteurs vitaux pour la France, en particulier l'agriculture et la recherche.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. — Merci monsieur le président. Je tiens à vous remercier pour le sérieux, le calme et la sérénité de nos échanges.

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

Mercredi 13 décembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Justice et affaires intérieures

Cybersolidarité (proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir - COM(2023) 209 final) - Proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Audrey Linkenheld, Catherine Morin-Desailly et M. Cyril Pellevat

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous allons aujourd'hui examiner une proposition législative que la Commission européenne a présentée en avril dernier, destinée à renforcer la cybersécurité de l'Union européenne par une plus grande solidarité entre les États membres. Même si les attaques cyber ne cessent d'augmenter en nombre et en complexité, cette initiative ne manque pas d'étonner car la dernière directive en la matière, dite SRI2, date de décembre 2022 et n'est pas encore transposée par notre pays : le Gouvernement annonce d'ailleurs ce projet de loi de transposition pour le premier trimestre 2024. L'initiative de la Commission européenne s'impose toutefois à notre examen. Nous avons eu l'occasion de nous interroger avant l'été sur la conformité au principe de subsidiarité de ce nouveau règlement que la Commission européenne propose. Début juillet, à la suite d'interrogations formulées par notre groupe de travail « subsidiarité », notre ancienne collègue Laurence Harribey avait été chargée d'approfondir l'examen de la conformité de ce texte à ce principe. Elle avait alors énoncé plusieurs points de vigilance dans une communication devant notre commission, mais avait conclu, parce qu'une partie de cette proposition démontrait une « vraie valeur ajoutée » pour notre pays, que le Sénat n'avait pas intérêt à dénoncer la non-conformité du texte au principe de subsidiarité mais devrait plutôt chercher à peser sur la négociation au Conseil portant sur le contenu de la réforme. C'est l'objet de notre réunion aujourd'hui.

Je laisse donc la parole à nos trois rapporteurs, Catherine Morin-Desailly, Cyril Pellevat et Audrey Linkenheld pour nous présenter leur analyse.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Monsieur le Président, chers collègues, comme le rappelait récemment l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), dans son panorama des cybermenaces pour 2022, les systèmes informatiques et les réseaux de communication des États membres et des institutions européennes font désormais face à des risques élevés d'attaques, menées par des pirates informatiques liés à des réseaux criminels mais aussi, parfois, à des pays tiers hostiles.

Comme vous pouvez le constater sur le premier schéma qui vous a été distribué, ces attaques peuvent prendre différentes formes : les plus fréquentes sont les attaques par logiciels rançonneurs (ou « *ransomware* ») par lesquels les attaquants prennent le contrôle d'un système informatique et exigent une rançon en échange du rétablissement de son fonctionnement. Il faut également mentionner les attaques par

déni de service, qui rendent impossible l'accès aux ressources d'un système, à la suite par exemple d'une « sursollicitation » du service ou de l'infrastructure du réseau.

Dès 2015, la France s'est dotée d'une stratégie nationale pour la sécurité du numérique, qui a été actualisée en 2017 et en 2021. Cette stratégie lie intrinsèquement cybersécurité et cyberdéfense, confère au Premier ministre, épaulé par l'ANSSI, la responsabilité en la matière avec cinq lignes d'action : garantir la souveraineté nationale, apporter une réponse forte contre les actes de cybermalveillance, informer le grand public, faire de la sécurité numérique un avantage concurrentiel pour les entreprises françaises et renforcer la voix de la France à l'international.

Sous l'impulsion de notre pays, l'Union européenne a également développé une politique de cybersécurité avec l'adoption de la directive européenne 2016/1148 du 6 juillet 2016 dite (SRI1) qui a établi le premier cadre juridique européen pour assurer la sécurité des réseaux et des systèmes d'information. Cette architecture européenne de la cybersécurité a été depuis complétée par le règlement (UE) 2019/881 et actualisée par la directive SRI2 (ou NIS2) du 14 décembre 2022. Ce dernier texte prévoit que chaque État membre doit élaborer une stratégie nationale de cybersécurité, disposer d'au moins une autorité compétente, et coopérer avec les autres États membres et la Commission européenne pour prévenir et combattre les cyberattaques. En outre, plusieurs secteurs et entités critiques considérées comme « entités essentielles » ou comme « entités importantes », sont soumis à ce titre à des obligations de cybersécurité, de contrôle et d'information renforcées.

Comme le souligne le deuxième schéma qui vous a été distribué, plusieurs organes européens sont en charge de cette coopération. Tout d'abord, l'agence européenne de cybersécurité (ENISA) doit assurer un niveau commun élevé de cybersécurité dans l'Union européenne et aider en conséquence les États membres et les institutions européennes. Elle agit ainsi en tant que structure de conseil et de soutien pour l'élaboration de politiques de cybersécurité (identification électronique, amélioration de la sécurité des communications électroniques...), encadre la procédure de certification des produits et des services en matière de cybersécurité, joue un rôle de soutien des capacités des États membres.

Ensuite, trois réseaux associent les autorités compétentes des États membres et celles des institutions européennes : on peut citer, au niveau politique, le groupe de coopération européen, institué par la directive SRI2, qui doit tracer des orientations stratégiques pour les autorités opérationnelles et faciliter l'échange d'informations entre États membres dans le domaine de la cybersécurité. La directive SRI2 a également prévu la constitution du réseau européen pour la préparation et la gestion des crises cyber (EU CyCLONe). Il faut également mentionner le réseau des centres de réponse aux incidents de sécurité informatique (CSIRT), qui, dans chaque État membre, sont chargés de surveiller et d'analyser les cybermenaces, les vulnérabilités et les incidents au niveau national, d'activer les messages d'alerte en cas d'attaque et d'apporter, en cas d'incident, une assistance aux entités attaquées. Précisons qu'en France, l'ANSSI assume le rôle de CSIRT et que le Gouvernement souhaite également en ouvrir un par région ; enfin, un centre européen des compétences en matière de cybersécurité (CECC), qui siège à Bucarest, est chargé de « flécher » les aides européennes destinées à permettre le développement de l'expertise des États membres en matière de cybersécurité.

Comme vous le voyez, cette organisation européenne est déjà complète voire complexe. Néanmoins, la Commission européenne n'a pas souhaité attendre sa mise en œuvre et, le 18 avril dernier, a présenté une nouvelle proposition de règlement destinée à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union européenne contre les menaces et incidents de cybersécurité.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Je vais maintenant vous présenter le dispositif de la proposition de règlement. Elle s'articule autour de trois piliers : la création d'un « cyberbouclier » européen, l'institution d'un mécanisme d'urgence prenant la forme d'une réserve européenne de cybersécurité et la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des incidents. Cette organisation envisagée est accompagnée de financements dédiés.

Tout d'abord, la proposition de règlement tend à modifier l'architecture de cybersécurité européenne qui vient de vous être présentée en créant des centres opérationnels de sécurité (COS ou *SOC* en anglais), qui constitueraient le « cyberbouclier européen ». Selon la Commission européenne, la mise en place d'un tel « bouclier » permettrait de renforcer la détection et la prévention des cybermenaces, la collecte de renseignements et l'échange d'informations sur ces menaces. Ces COS seraient de deux natures : nationaux et transfrontières. Un COS national serait un organisme public chargé de jouer le rôle de « radar » face aux cybermenaces, selon les termes de l'ANSSI. Ces entités agiraient en amont des incidents, puisque leur rôle serait de les prévenir. Un COS pourrait être une structure existante (en France, l'ANSSI serait un COS) ou nouvellement créée. La création de ces COS devrait obéir à une seule contrainte : un COS devrait être un organisme public afin d'être éligible aux financements européens. Ces COS nationaux seraient en outre susceptibles de participer à des COS transfrontières, constitués en « consortiums d'hébergement » d'au moins trois États membres, pas nécessairement voisins, afin de participer à des acquisitions conjointes avec le CECC et de promouvoir l'échange d'informations, notamment sensibles. La participation à au moins un COS transnational est encouragée par la Commission, qui conditionne son aide financière à un COS national au fait que celui-ci s'engage à rejoindre un COS transfrontière dans les deux ans et majore l'aide européenne allouée aux COS transfrontières. De plus, si un COS transfrontière obtenait des informations sur un « incident de cybersécurité majeur potentiel ou en cours », il devrait les partager « sans retard injustifié », avec le réseau EU-CyCLONe, le réseau des CSIRT et la Commission européenne. Le champ des secteurs au sujet desquels cet échange d'informations est attendu mérite qu'on s'y attarde. En effet, il ne comprend aucune exception, notamment au bénéfice de la sécurité nationale et de la défense nationale. En outre, le dispositif initial de la proposition de règlement se contente de mentionner une simple « responsabilité première » des États-membres dans les secteurs comme la défense ou la sécurité nationale, au lieu de reconnaître sans ambiguïté leur responsabilité que les traités reconnaissent comme exclusive en ces matières. Cela n'est pas sans causer d'inquiétudes et la vigilance doit être de mise, face à ce qui peut apparaître comme une atteinte aux compétences propres des États membres.

Le deuxième pilier de la réforme envisagée est la constitution d'une réserve européenne de sécurité, qui vise à renforcer la coopération européenne lors de la gestion des cyberincidents. En cas d'incident grave, cette réserve européenne de cybersécurité serait appelée à intervenir en dernier recours, en soutien aux États membres, à l'Union européenne, voire à des pays tiers. En pratique, la réserve serait composée des personnels d'entreprises prestataires sélectionnées par appel d'offres selon des critères

de compétence professionnelle, d'intégrité et de transparence, et de garanties en matière de protection des informations sensibles, etc. C'est déjà le mode opératoire que l'ANSSI suit à l'échelon national pour répondre aux cyberattaques qui menacent régulièrement les établissements de santé, les collectivités territoriales... L'avantage d'un tel dispositif est de disposer des compétences de ces prestataires tout en assurant une coordination publique et stratégique des actions menées. Le dernier pilier de la proposition de règlement est l'instauration d'un mécanisme d'analyse des incidents, fondée sur une procédure de retour d'expérience. À la demande de la Commission européenne, du réseau EU-CyCLONe ou du réseau des CSIRT, l'agence européenne de cybersécurité (ENISA) serait chargée de rédiger un rapport analysant et évaluant les menaces, les vulnérabilités et les mesures d'atténuation, suite à un incident de cybersécurité important ou majeur. Ce rapport d'analyse et d'évaluation devrait contenir un volet tirant les enseignements de l'incident et un autre comprenant des recommandations lorsque c'est utile. Il serait ensuite remis au réseau des CSIRT, à EU-CyCLONe et à la Commission.

S'agissant des financements prévus pour remplir ces missions, une réaffectation de 100 millions d'euros au sein du programme pour une « Europe numérique » doit porter le montant des fonds disponibles pour les actions de cybersécurité à 842,8 millions d'euros.

Enfin, j'achèverai ma présentation en indiquant qu'un certain nombre d'actes d'exécution sont prévus dans le texte, notamment pour des finalités telles que la définition des critères permettant de bénéficier de la réserve européenne de cybersécurité.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. – Après les présentations de mes co-rapporteurs, je veux d'abord vous rappeler que nous vous soumettons à la fois, une proposition de résolution européenne (PPRE) et une proposition d'avis politique, la première étant destinée au Gouvernement et la seconde, à la Commission européenne. Permettez-moi en préambule de me féliciter du « trilogue » réussi qu'a constitué le travail accompli avec mes deux collègues.

Ma deuxième observation concerne le calendrier très contraint de cette proposition, qui nous imposait de nous prononcer aujourd'hui « en dernier recours ». En effet, alors que la proposition a été présentée par la Commission européenne le 18 avril dernier, et que les négociations, disons-le, ont eu un peu de mal à démarrer, la commission ITRE du Parlement européen a adopté sa position sur ce texte le 7 décembre dernier, et le Parlement dans son ensemble va faire de même au cours de cette semaine. Quant au Conseil, sous l'influence de la présidence espagnole, il pourrait adopter une orientation générale après-demain.

Je vais ici me concentrer sur nos principales propositions et observations.

Tout d'abord, nous souhaitons marquer notre soutien au principe d'un renforcement de la coopération européenne dans le domaine de la cybersécurité et à la coordination des autorités nationales et européennes compétentes. En effet, comme cela vient d'être rappelé, la menace cyber tant criminelle qu'étatique est importante et croissante et, dans ce contexte, la solidarité européenne est un prérequis pour un espace numérique européen sûr. Je précise que, lors des dernières « Assises de la

cybersécurité », l'année 2023 a été qualifiée *d'annus horribilis* et qu'une nouvelle augmentation des menaces est très probable en 2024.

Nous rappelons cependant que cette coopération doit être compatible avec le cadre récemment fixé par la directive SRI 2 qui nous semble cohérent. Je précise de nouveau que cette directive est encore en attente de transposition. Comme l'a indiqué le président de la commission en introduction, pour la France, le projet de loi de transposition est annoncé pour le premier semestre 2024. Nous souhaitons en particulier la reprise des exceptions et exclusions prévues par cette directive en faveur de la sécurité nationale.

De plus, notre soutien de principe à la réforme ne nous empêche pas de déplorer l'absence d'analyse d'impact pour justifier juridiquement, politiquement et financièrement, les principales dispositions de la proposition de règlement. Faute de ce document, il est difficile d'évaluer la nécessité et la pertinence de certaines innovations du texte, en premier lieu, le projet de « cyberbouclier ». J'ajoute que ce regret est en cohérence avec la position de principe exprimée à plusieurs reprises par notre commission, qui demande régulièrement à la Commission européenne d'accompagner chaque nouvelle initiative d'une étude d'impact. Or, nous en sommes loin.

Nos interrogations portent également sur les modalités de financement du dispositif. À cet égard, nous exprimons notre inquiétude sur les redéploiements envisagés des crédits du programme « Europe numérique », initialement prévus pour le développement des compétences de nos concitoyens en matière de cybersécurité : un tel prélèvement nous semble en effet paradoxal à l'heure où les États membres comme la Commission européenne prônent un accroissement de la vigilance de la part de chacun et le renforcement des compétences dans le domaine cyber. Nous demandons également que la dérogation souhaitée au principe d'annualité budgétaire soit strictement limitée au financement des actions imprévues telles que celles de la réserve pour répondre à un incident majeur.

Concernant les principales dispositions du texte, nous sommes favorables au nouveau mécanisme d'analyse des incidents cyber par l'ENISA, qui nous semble un moyen utile, pour les acteurs opérationnels, de partager leurs retours d'expérience.

Nous formulons cependant deux demandes. Afin d'éviter les « doublons » au sein d'une architecture pour le moins complexe, nous souhaitons simplement une clarification dans l'attribution de cette mission entre l'ENISA et le réseau EU-CyCLONe, à qui la directive SRI2 a déjà confié cette tâche. Nous demandons aussi une intégration complète des États membres dans ce mécanisme d'analyse des incidents. Ces derniers doivent absolument contribuer aux analyses de l'ENISA mais également être directement destinataires de ses études finales.

Nous saluons par ailleurs le projet de réserve européenne de cybersécurité qui, disons-le, reprend le modèle développé en France autour de l'ANSSI, qui est fondé sur une alliance entre autorités opérationnelles publiques et prestataires privés de confiance. En effet, soyons francs, la plupart des États membres n'ont pas les moyens de répondre seuls à des crises de cybersécurité de grande ampleur ou simultanées. C'est également le cas de la France, alors que notre pays pourrait être particulièrement exposé aux cyberattaques lors des Jeux Olympiques de Paris 2024. Par ailleurs, comme le souligne l'ANSSI, un État membre faisant face à une cyberattaque sur ses réseaux

critiques laissera plus facilement intervenir un prestataire privé que des agents d'un autre État, même partenaire.

Néanmoins, l'intervention possible d'entreprises issues de pays tiers dans les systèmes d'information d'un État membre touché par une cyberattaque, comporte un risque élevé d'ingérence étrangère. Cette solution trahit en fait la dépendance des États membres à l'égard de prestataires étrangers, mais elle n'est pas acceptable sur le long terme, au regard des ambitions d'autonomie stratégique de l'Union européenne.

En conséquence, nous vous proposons tout d'abord de restreindre le champ des prestataires potentiels, sans circonvenir aux accords commerciaux liant l'Union européenne, en préconisant de n'inclure dans la réserve, que les prestataires ayant leur siège social dans l'Union européenne, dans l'Espace économique européen ou dans un pays tiers associé à l'Union européenne et partie à l'accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Une telle proposition a également été émise par la commission ITRE du Parlement européen.

Nous appelons également de nos vœux la « montée en puissance » des prestataires européens afin d'assurer l'autonomie stratégique de l'Union européenne, accompagnée d'une augmentation des ressources de l'ENISA par un plan de recrutement de cyber-experts européens. Nous tenons aussi à souligner que la France doit elle-même poursuivre le renforcement de ses capacités à prévenir les cyberattaques et à y répondre. En particulier, nous insistons sur l'importance, pour nos collectivités, administrations et entreprises, de se doter d'un plan de continuité des activités (PCA) : sur le terrain, peu d'organismes en sont pourvus ; or cet outil permet de limiter les dégâts en cas d'attaques cyber. Car je rappelle que dans ce domaine, la question n'est pas tant de savoir si les attaques interviendront mais à quelle échéance et selon quelles modalités.

Nous estimons simultanément que cette réserve, qui, aux termes de l'article 17 de la proposition de règlement, pourrait intervenir dans les pays associés à l'Union européenne, devrait être valorisée comme un facteur de rapprochement et de coopération accrue avec ces pays tiers partenaires : cela permettrait en particulier d'arrimer à nous les futurs États membres victimes de cyberattaques qui ont besoin de protection.

Enfin, à la suite des interrogations qui avaient été exprimées par notre collègue Laurence Harribey dans sa communication du 5 juillet dernier et par la Cour des comptes de l'Union européenne, nous constatons que les centres opérationnels de sécurité (COS ou *SOC* en anglais) que la proposition de règlement propose de créer seraient « de nature à rendre plus complexe l'ensemble du paysage de l'UE en matière de cybersécurité. ». Il existe en effet un vrai risque de « double emploi » entre ces centres et le réseau des CSIRT. Or, lors de nos auditions, aucun interlocuteur n'a pu défendre la valeur ajoutée de ces COS/*SOC*. Nous demandons en conséquence leur suppression et le transfert explicite des missions qui devaient leur être confiées au réseau des CSIRT déjà bien identifié. Ainsi, en France, ces centres sont progressivement mis en place dans chaque région. Les deux derniers ont été inaugurés en Bretagne et en Île-de-France au mois de novembre.

Telles sont les principales observations de notre proposition de résolution et de notre proposition d'avis politique.

M. Jean-François Rapin, président. – Avant de donner la parole aux divers intervenants, je mentionne qu’Audrey Linkenheld a été très sensibilisée au sujet que nous traitons en raison d’une puissante cyberattaque – qui ne semble pas encore tout à fait résolue – menée il y a plusieurs mois contre la mairie de Lille ; tel a été le cas aussi en Région Normandie et chacun ici a pu être confronté à un moment ou à un autre à une telle situation.

Pensez-vous, dans votre for intérieur, que ce règlement va nous permettre de remettre à niveau nos capacités de lutte contre la cybermalveillance, voire de prendre de l’avance dans ce domaine ?

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. – Pour ma part, je pense qu’il faut distinguer deux sujets. Le premier est l’état de sécurité des institutions européennes elles-mêmes, qui avait été jugé insuffisant par la Cour des comptes de l’Union européenne, dans un rapport spécial de 2022. . Tirant les conséquences de cette alerte, une proposition de règlement spécifique, adoptée récemment, a permis de progresser dans ce domaine.

Le second sujet, plus global, est celui de notre degré de préparation face à des cybermenaces de grande ampleur et à des attaques qui pourraient concerner soit plusieurs pays en même temps, soit un seul État membre au départ mais avec des répercussions ultérieures sur les autres. Je ne pense pas qu’on puisse dire que nous sommes en retard, à l’échelle mondiale, par rapport aux autres pays ; en revanche, je crois qu’il nous faut encore progresser et il paraît regrettable que la directive SRI2 ne soit pas déjà pleinement opérationnelle. Lors de nos auditions, nos interlocuteurs de la Commission européenne et de l’ENISA ont cependant précisé que la guerre en Ukraine avait suscité une prise de conscience supplémentaire puisque la menace militaire a pris une nouvelle dimension cyber. J’ai aussi mentionné les Jeux olympiques de 2024, qui seront un défi important en matière de cybersécurité. Au total, et même si la démarche européenne en cours est complexe, elle paraît nécessaire et pertinente, en particulier dans son volet consacré à la réserve. Quant à la coopération opérationnelle, elle semble déjà se développer spontanément sur le terrain et c’est pourquoi nous alertons sur les risques de « doublons » et de complexité excessive que présente la réforme discutée. Il ne faut pas fragiliser les structures et les procédures qui fonctionnent. La coopération doit surtout être encouragée par des financements. J’insiste de nouveau sur l’importance de la réserve, qui est un outil fondamental, à condition que le dispositif « ne se retourne pas contre nous » en confortant la domination technologique des prestataires étrangers - pour ne pas dire américains. – appelés à intervenir. Nous souhaitons que la réforme permette plutôt la « montée en puissance » des champions européens, et en particulier français, afin qu’ils puissent être en capacité d’intervenir face à des cyberincidents de grande ampleur.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Les textes européens traitant du numérique se sont multipliés ces dernières années dans des domaines comme le traitement des réseaux, la régulation des marchés et des services numériques (*DMA et DSA*), le *Data Act*, ou les divers textes relatifs à la cybersécurité – dont je souligne qu’ils sont interdépendants face à une cybermenace elle-même protéiforme quand elle attaque des sites stratégiques ou des infrastructures essentielles. Ces attaques sont physiques et empruntent également le canal des réseaux, des adresses mails et ne sont pas sans lien avec la contrefaçon et la cybercriminalité.

L'adoption de tous ces textes européens était nécessaire mais ceux-ci se sont succédés de façon assez rapide et sans qu'on voie toujours très bien le lien entre eux, comme nous l'avons déjà fait observer avec Florence Blatrix Contat quand nous avons examiné le *Data Act*. Il fallait donc faire apparaître l'articulation entre ces textes. À cet effet, nous avons entendu les acteurs représentant les grandes entreprises et les grandes infrastructures. Ils étaient satisfaits de pouvoir enfin disposer de réglementations adaptées mais regrettaient un peu « l'avalanche » de dispositions complexes à mettre en œuvre et qui nécessitaient de disposer de compétences à cet effet. C'est pourquoi, dans le plan boussole numérique pour 2030 qui a été évoqué lors de l'examen des crédits du programme pour une « Europe numérique », nous avons signalé l'urgence à travailler sur la montée en compétences numériques de tous et à former suffisamment d'informaticiens, de développeurs, etc., pour pouvoir répondre à la demande. D'où l'idée, dans le cadre de la présente réserve européenne, d'avoir recours à des prestataires privés.

Je pense que nous nous sommes maintenant dotés d'un arsenal certes perfectible mais qui a le mérite d'exister : le défi réside à présent dans une véritable acculturation de ces sujets, certaines collectivités territoriales ou administrations n'étant pas toujours informées des bonnes pratiques ni des risques liés à l'utilisation de tel ou tel logiciel. C'est un sujet majeur dans un monde où la cybermenace n'a jamais été aussi importante. J'insiste, comme Audrey Linkenheld, sur notre préconisation qui concerne les entreprises privées susceptibles de faire partie de la réserve européenne destinée à intervenir en situation de crise informatique grave : il faut vraiment garantir que ces entreprises soient certifiées et répondent à des exigences précises, à l'instar des entreprises de l'informatique en nuage qui doivent obtenir la qualification *SecNumCloud*. Il faut mettre en place un référentiel commun auquel doivent se conformer les opérateurs et développer une politique industrielle efficace dans le cadre du projet boussole numérique 2030 afin de pouvoir disposer d'un groupe suffisant d'entreprises sur notre continent ; nous en sommes encore loin à ce jour, ce qui implique de faire appel à des entreprises extra-européennes.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – J'ajoute simplement, pour répondre à la question concrète soulevée par notre président, que nous avons pris, au niveau européen, beaucoup de retard par rapport à d'autres pays qui s'étaient déjà préparés à ces menaces et avaient lancé des politiques d'acculturation. La prise de conscience actuelle des États membres et des institutions européennes sur la gravité du risque cyber, dont témoignent les textes européens déjà évoqués par mes collègues, va donc plutôt dans le bon sens. Ma participation aux sessions de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) m'amène cependant à constater que certains pays sont comparativement mieux armés et plus proactifs que le nôtre dans le domaine de la cybersécurité. J'espère en tout cas que les réunions, les propositions de règlement, les soutiens apportés aux États, la prise de conscience collective et la montée en compétences nous permettront de rattraper notre retard.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci beaucoup pour vos intéressantes indications sur un sujet que je trouve assez difficile d'accès. Aujourd'hui, l'intelligence artificielle (IA) accélère beaucoup les évolutions et je me demande si nous nous sommes assurés que la réglementation européenne ne va pas les brider par rapport à celles qui sont en cours sur les autres continents.

L'architecture très complexe que vous avez décrite m'amène également à partager vos inquiétudes sur d'éventuels effets pervers résultant de la multiplication des échelons successifs de décision et d'un fonctionnement trop bureaucratique : à cet égard, que prévoit l'Europe pour se prémunir d'une « dérive administrative » et assurer une indispensable efficacité dans la mise en œuvre de la cybersécurité ?

Mme Marta de Cidrac. – Je voudrais revenir sur la question du recours aux prestataires étrangers sur lequel vous avez insisté en préconisant qu'à tout le moins leur siège social soit implanté dans l'UE ou que ces prestataires entretiennent des relations privilégiées avec les acteurs européens. En quoi cela va-t-il nous préserver d'un certain nombre d'aléas en matière de cybersécurité ?

En deuxième lieu, vous avez appelé de vos vœux la montée en puissance de prestataires européens : à quelle échéance cet objectif peut-il être atteint et y a-t-il un calendrier européen qui fixe des étapes pour se doter de tels outils ?

Enfin, compte tenu du fonctionnement de l'Union européenne où s'exercent parfois des pressions ou des actions lobbyistes en provenance du monde entier, nos États membres sont-ils en mesure de viser l'indépendance dans ce domaine de la cybersécurité ?

M. Dominique de Legge. – Le ministère de la Défense a pris un certain nombre d'initiatives dans le domaine de la cybersécurité et je souhaiterais savoir comment s'articulent ces actions avec les dispositifs européens que vous nous avez présentés.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je veux préciser à notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, qu'il nous faut distinguer la réglementation en cours d'élaboration sur l'IA de celle relative à la cybersécurité. En effet, l'IA relève de l'immatériel, c'est-à-dire qu'elle permet de traiter des données avec des algorithmes et de développer telle ou telle application. Le sujet de cybersécurité, que nous traitons aujourd'hui, concerne d'abord la protection des infrastructures vitales « en dur » si je puis dire : par exemple, l'informatique en nuage est constituée de plusieurs « briques » incluant les câbles, les *data centers*, les réseaux qui connectent les appareils les uns aux autres et les logiciels de traitement. Les cyberattaques empruntent les réseaux pour atteindre les institutions, les administrations ou les opérateurs vitaux.

Concernant le nouveau cadre réglementaire européen sur l'IA, les négociations en trilogue étant achevées, nous sommes en train d'analyser dans quelle mesure le compromis trouvé reprend les éléments que nous avons défendus dans notre résolution européenne ainsi que ceux qui avaient fait l'objet d'une discussion au Parlement européen et qui me semblaient assurer un équilibre satisfaisant entre innovation, protection, transparence et redevabilité pour éviter de graves dérives. Il semblerait que le texte revienne sur cet équilibre parce que le Conseil de l'Union européenne, notamment aiguillonné par la France, voudrait s'affranchir des dispositifs de protection des données. Le Président de la République a indiqué hier qu'il y avait trop de régulation dans ce domaine ; une telle affirmation me paraît potentiellement très risquée si cela signifie un retour à ce qui a été fait au début de l'année 2010 où on n'a pas voulu réguler l'espace numérique, et en particulier les plateformes, moyennant quoi, 20 ans plus tard, les États membres et l'Union européenne en ont perdu le contrôle. Je

réaffirme donc ma préférence pour une législation équilibrée qui préserve l'innovation tout en ménageant des garde-fous.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. – S'agissant de la réserve européenne de cybersécurité, qui est un sujet effectivement complexe, je rappelle d'abord que tous les États membres sont censés être préparés à faire face à des cyberattaques d'intensité « normale ». En revanche, si une cyberattaque de grande ampleur se produit et que la France, par exemple, ne peut pas la contrecarrer avec ses propres outils, elle pourrait solliciter l'aide de la réserve européenne et donc d'entreprises préalablement sélectionnées par appel d'offres pour intervenir en soutien. Pour nous, la question n'est pas tant de savoir si ces prestataires pourraient se révéler malveillants que d'éviter d'encourager une trop grande dépendance de l'UE vis-à-vis d'acteurs économiques extra-européens ainsi que des pays qui les abritent. Il nous semble préférable, même si nous entretenons des relations cordiales avec certains, notamment les Américains, que les prestataires auxquels nous ferons appel ne soient pas uniquement extra-européens, même si nous avons bien conscience que nous parlons d'acteurs économiquement libres et dont le capital n'est pas public. Par analogie, nous préférons construire et utiliser des Airbus, plutôt que des avions Boeing et j'ajoute que la préférence pour des prestataires informatiques ayant des liens resserrés avec l'Union Européenne se justifie par le fait qu'il s'agit de gérer des questions sensibles. J'ajoute que ces prestataires européens existent et la France abrite des acteurs de référence dans ce domaine qui sont en capacité d'intervenir efficacement dès à présent. Les précautions que nous recommandons de prendre concernent l'hypothèse d'une intervention en cas d'attaque de grande ampleur mais à l'heure actuelle, en fonctionnement courant, les outils dont nous disposons constituent une défense efficace. La menace cyber étant amenée à s'accroître, nous estimons que nos champions industriels doivent parallèlement augmenter leurs capacités en conséquence.

Mme Marta de Cidrac. – Je vous remercie de la réponse mais je me demande en quoi le fait qu'un prestataire par exemple américain ait son siège dans l'espace européen apporterait une garantie de protection supplémentaire, en dehors du fait qu'on peut supposer ou espérer que son comportement tiendra compte de ses éventuels clients européens. De plus, je réitère la question de savoir à quelle échéance on prévoit, au sein de l'Union Européenne, de disposer d'une certaine autosuffisance pour de telles prestations.

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. – J'indique à nouveau que ce n'est pas tant l'aléa cyber qui importe mais plutôt l'indépendance économique de l'Europe. Un prestataire ayant son siège social en Europe voire des capitaux majoritairement européens, même s'il appartient au secteur privé, est-il plus sécurisant pour nous qu'un prestataire dont le capital est exclusivement détenu par des étrangers tiers à l'UE ? Pour répondre à cette question, je reprends l'exemple de l'aviation : le risque d'accident est à peu près comparable lorsque nous volons dans un avion Airbus ou Boeing ; en revanche l'utilisation exclusive d'avions américains nous rendrait dépendants d'appareils majoritairement construits aux États-Unis, en dehors de notre sol.

Je rappelle également que les prestataires de cyberdéfense sont d'ores et déjà présents en France ; nous les connaissons bien et souhaitons simplement leur permettre de renforcer leurs capacités pour faire appel à eux en cas d'attaque cyber.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je vais apporter des précisions à la question très pertinente de Marta de Cidrac en me référant à l'article 16 intitulé « fournisseurs de confiance » de la proposition de règlement européen sur la cybersécurité qui nous est soumise. En dehors de la question de la localisation de leur siège social en Europe, ces prestataires doivent avoir la qualité de fournisseur de confiance en obtenant une certification qui se construit à partir d'un référentiel. L'article 16 définit le cadre de ce référentiel qui doit garantir, je cite, « la protection des intérêts essentiels de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité ». Ce texte prévoit également une série d'exigences dont je vous lis les deux principales : « le fournisseur démontre que son personnel possède le plus haut niveau d'intégrité professionnelle, d'indépendance, de responsabilité et de compétence technique requise pour mener à bien les activités dans son domaine spécifique, et il garantit la permanence/la continuité de l'expertise ainsi que les ressources techniques requises » (Art.16 - 2- a) ; « le fournisseur, ses filiales et ses sous-traitants disposent d'un cadre pour protéger les informations sensibles relatives au service, et notamment les éléments de preuve, les conclusions et les rapports, qui est conforme aux règles de sécurité de l'Union relatives à la protection des informations classifiées de l'UE » (Art. 16 - 2- b). Cet article 16, comporte donc des garanties qui verrouillent le choix des prestataires à travers la certification du fournisseur de confiance qui, par exemple, exclut les opérateurs Russes et Chinois.

Un tel dispositif n'assure cependant pas une totale indépendance. Nous avons exprimé le souhait de pouvoir disposer d'opérateurs français ou européens suffisamment puissants pour dépasser leurs concurrents étrangers lors du débat sur le thème de l'informatique aux nuages. Il en va de même pour les prestataires dans le domaine de la cybersécurité et seule la construction progressive d'une politique d'encouragement nous permettra de recouvrer une forme de souveraineté en faisant appel à des acteurs nationaux ou européens qui n'existent pas toujours au moment où nous parlons.

M. Jean-François Rapin, président. – Avez-vous des précisions à apporter sur la question de Dominique de Legge sur les liens entre cyberdéfense civile et militaire ?

Mme Audrey Linkenheld, rapporteure. – Nous partageons l'avis de notre collègue sur le fait que ni ce texte ni la directive SRI2, en cours de transposition, ne doivent s'appliquer au domaine de la Défense. Mais la directive SRI2 est plus claire en excluant explicitement son intervention dans le domaine de la défense nationale. Nous avons donc préconisé dans notre proposition de résolution que la présente proposition de règlement reprenne cette exclusion.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La question de Dominique de Legge est importante et soulève des aspects complexes : je suggérerais volontiers que nous entendions le général Watin-Augouard qui a piloté la mission cybersécurité de l'IHEDN pendant cinq ans. Il nous ferait certainement un exposé extrêmement limpide sur les enjeux de cybersécurité et l'articulation entre les activités des différents ministères de la défense et de l'intérieur, en nous précisant comment ces ministères et l'ANSSI travaillent avec les instances nationales ou européennes y compris Europol. L'organisation de la cybersécurité est peu connue du grand public pour des raisons évidentes, et cet officier pourrait nous aider à y voir plus clair.

M. Jean-François Rapin, président. – Je compte échanger avec le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, pour que nous puissions envisager un travail commun sur ce sujet.

M. Pascal Allizard. – Je pense qu'une telle initiative est absolument nécessaire et nous pourrions aussi faire appel à des spécialistes qui font le lien avec les aspects psychologiques – qu'il faut impérativement prendre en compte - de la cybermenace, ce qui nous permettrait d'associer également la commission des affaires sociales à nos travaux.

À titre d'anecdote assez révélatrice, en travaillant sur le thème de la cybersécurité militaire, j'ai quand même entendu que « quitte à se faire espionner, il vaut mieux que ce soit par les Américains que par les Chinois »...

M. Jean-François Rapin, président. – Je félicite nos co-rapporteurs pour leur travail réalisé dans un temps contraint et soumetts au vote de la commission la proposition de résolution européenne ainsi que l'avis politique.

La commission adopte à l'unanimité la proposition de résolution européenne, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

**PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE
SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT EUROPÉEN ÉTABLISSANT DES
MESURES DESTINÉES À RENFORCER LA SOLIDARITÉ ET LES
CAPACITÉS DANS L'UNION AFIN DE DÉTECTER LES MENACES ET
INCIDENTS DE CYBERSÉCURITÉ, DE S'Y PRÉPARER ET D'Y RÉAGIR
COM(2023) 209 FINAL**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne, en particulier son article 4,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 173 et 322,

Vu le règlement (UE) 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission,

Vu le règlement (UE) 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE) n° 526/2013 (règlement sur la cybersécurité),

Vu le règlement (UE) 2021/694 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le programme pour une Europe numérique et abrogeant la

décision (UE) 2015/2240,

Vu le règlement (UE) 2021/887 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant le Centre de compétences européen pour l'industrie, les technologies et la recherche en matière de cybersécurité et le Réseau de centres nationaux de coordination,

Vu la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (directive SRI 2),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans les institutions, organes et organismes de l'Union COM(2022) 122 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des exigences horizontales en matière de cybersécurité pour les produits comportant des éléments numériques et modifiant le règlement (UE) 2019/1020, COM(2022) 454 final,

Vu la proposition de règlement tendant à étendre le champ de la certification européenne de cybersécurité, COM(2023) 208 final,

Vu la proposition de règlement ayant pour objectif d'améliorer la solidarité européenne dans le domaine de la cybersécurité, COM(2023) 209 final,

Vu la communication du 18 avril 2023 annonçant la création d'une Académie européenne de cybersécurité, COM(2023) 207 final,

Vu l'avis 02/2023 du 5 octobre 2023 de la Cour des Comptes de l'Union européenne sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 109 (2017-2018) du 26 mai 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'ENISA, Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité, et abrogeant le règlement (UE) n° 526/2013, et relatif à la certification des technologies de l'information et des communications en matière de cybersécurité (règlement sur la cybersécurité), COM(2017) 477 final,

Vu le rapport d'information n° 458 (2017-2018) de M. René DANESI et Mme Laurence HARRIBEY, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, intitulé *la cybersécurité : un pilier robuste pour l'Europe numérique*,

Vu la communication en date du 5 juillet 2023 de Mme Laurence HARRIBEY, sénatrice, devant la commission des affaires européennes du Sénat, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement européen établissant des mesures pour renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union européenne à détecter les menaces et les incidents liés à la cybersécurité, à s'y

préparer et à y répondre COM(2023) 209,

Sur la proposition de règlement et ses objectifs

Considérant que la cybersécurité est un enjeu politique majeur d'autant plus fort que le recours au numérique est massif dans les sociétés contemporaines ;

Considérant en effet que l'une des conséquences du développement de la numérisation de l'économie et des sociétés européennes est la vulnérabilité croissante de l'Union européenne et de ses États membres à l'égard des cyberattaques ;

Considérant que, selon l'ENISA, la menace cyber pesant sur l'Union européenne est aujourd'hui substantielle, et que ce niveau s'est accru depuis le début de la guerre en Ukraine ;

Considérant que, pour la France, selon l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), les cyberattaques touchent particulièrement les administrations publiques, les établissements de santé, les PME-TPE, mais fragilisent également les démarches du quotidien de nos concitoyens ;

Considérant que ces menaces et ces attaques sont le fait, non seulement de « pirates » et de réseaux criminels mais également d'acteurs étatiques hostiles aux États membres de l'Union européenne désireux de fragiliser cette dernière ;

Considérant, par conséquent, que la coopération et l'entraide entre les États membres en matière de cybersécurité sont nécessaires et constituent un prérequis pour tendre vers un espace numérique sûr ;

Salue le fait que l'Union européenne a pris conscience de cette nécessité et a su se doter d'un cadre juridique solide et complet pour bâtir une architecture européenne de cybersécurité ;

Rappelle que cette architecture a été établie par le règlement (UE) 2019/881 du 17 avril 2019, qui a renforcé l'ENISA, et la directive (UE) 2022/2555 du 14 décembre 2022, dite SRI 2, qui, d'une part, a imposé des obligations de cybersécurité aux entités essentielles et, d'autre part, institué des organes opérationnels pour la coopération et l'échange d'informations ;

Prend acte du souhait de la Commission européenne de renforcer de nouveau cette architecture avec la présente proposition de règlement ; s'interroge sur l'opportunité de la présentation d'un nouveau texte européen modifiant les relations et les missions des acteurs de la cybersécurité seulement quatre mois après l'adoption définitive de la directive SRI 2 ; soutient néanmoins l'objectif de cette dernière en ce qu'elle traduit la volonté d'une coopération accrue et pérenne en matière de cybersécurité à l'échelle européenne ;

Sur l'absence d'analyse d'impact accompagnant la proposition et ses conséquences sur l'évaluation de la nécessité de la réforme

Déplore l'absence d'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement car cette absence fragilise la sincérité de la présentation de la Commission européenne, empêche l'estimation des financements nécessaires à la mise en œuvre de

la réforme et rend difficile l'évaluation de la valeur ajoutée du dispositif envisagé ;

Sur le champ d'application du règlement proposé

Considérant que la rédaction des articles 1^{er} et 2 de la proposition de règlement est ambiguë en ce qu'elle n'exclut pas explicitement les domaines de la sécurité nationale et de la défense nationale de son champ d'application ;

Considérant en outre que l'article 1^{er}, paragraphe 3, précité évoque une « responsabilité première » des États membres et non exclusive dans le domaine de la sécurité nationale ;

Rappelle que conformément aux traités, et en particulier, l'article 4 du traité sur l'Union européenne (TUE) qui stipule que « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* », la sécurité nationale et la défense nationale demeurent des domaines relevant de la compétence exclusive des États membres ; considère qu'il ne saurait être question d'inclure les États membres dans un dispositif d'échange massif et obligatoire d'informations avec un nombre étendu de partenaires, qui, paradoxalement, affaiblirait la cybersécurité de l'Union européenne ;

Invite le Gouvernement à s'assurer de la compatibilité des dispositions de la présente proposition avec celles de la directive SRI 2 ; et demande la reprise explicite, au sein de son article 1^{er}, des paragraphes 6 et 7 de la directive SRI 2 précitée, afin de préciser, d'une part, que son dispositif serait « *sans préjudice de la responsabilité des États membres en matière de sauvegarde de la sécurité nationale et de leur pouvoir de garantir d'autres fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer l'intégrité territoriale de l'État et de maintenir l'ordre public* », et, d'autre part, qu'il ne s'appliquerait pas « *aux entités de l'administration publique qui exercent leurs activités dans les domaines de la sécurité nationale, de la sécurité publique, de la défense ou de l'application des lois* » ;

Sur le financement de la présente proposition de règlement

Considérant que le budget des actions de cybersécurité dans le cadre du programme pour une Europe numérique a été augmenté de 100 millions d'euros par une réaffectation des fonds, passant ainsi de 743 à 843 millions d'euros ;

Constate, comme le confirme l'avis 02/2023 rendu par la Cour des comptes de l'Union européenne, que l'information sur le financement de cette réforme est partielle et, en particulier, que la proposition ne contient pas d'estimation du coût total escompté de l'établissement et de la mise en œuvre des mesures envisagées ; demande en conséquence, à la Commission européenne de faire toute la transparence sur ces coûts ;

Observe également que la Commission européenne souhaite pouvoir déroger au principe d'annualité budgétaire dans l'utilisation des fonds européens dédiés à ce dispositif ; incite la Commission européenne à limiter cette dérogation au principe d'annualité aux seules activités non planifiables, à savoir la réserve européenne de cybersécurité et l'assistance mutuelle, puisque ces dernières ne seraient mises en œuvre que pour faire face à des événements imprévisibles ;

Rappelle la nécessité de financements pérennes, nationaux et européens, pour garantir l'efficacité de la coopération européenne dans le domaine de la cybersécurité ;

Regrette que la réorientation des fonds visant à financer le présent dispositif se fasse au détriment d'autres actions essentielles comme l'éducation digitale ou le programme Erasmus+, qui ont pour objectif de développer les compétences numériques de nos concitoyens et d'éviter « l'exclusion numérique » ;

Sur la création d'un « cyberbouclier » européen

Considérant que la cybermenace ne peut, par nature, être complètement contrée et que le « risque zéro » n'existe pas dans le domaine de la cybersécurité ;

Considérant que l'architecture européenne actuelle, résultant de la directive précitée SRI 2, comporte déjà de multiples acteurs chargés de la coordination politique, tels que le groupe de coopération européen, de la prévention et de la gestion des crises cyber, tels que le réseau EU-CyCLONe, et de la réponse aux incidents, tels que les centres de réponse aux incidents de sécurité informatique (CSIRT) ;

Considérant que la présente proposition prévoit la mise en place d'un « cyberbouclier » européen, infrastructure paneuropéenne qui serait constituée de centres opérationnels de sécurité (COS), nationaux et transfrontières, et devrait doter l'Union européenne de capacités avancées de détection, d'analyse et de traitement des données relatives aux cybermenaces ;

Considérant que chaque État membre devrait mettre en place un organisme public dénommé COS national, qui aurait une double fonction de « radar » pour détecter en amont les incidents de cybersécurité et de point de référence pour d'autres organisations publiques et privées au niveau national ;

Considérant que ces COS nationaux pourraient procéder à des acquisitions d'outils et d'infrastructures en matière de cybersécurité conjointement avec le Centre de compétences européen en matière de cybersécurité (CECC), et, à cette occasion, bénéficier d'une aide financière européenne couvrant jusqu'à 50 % des coûts d'acquisition et 50 % des coûts opérationnels ;

Considérant que trois États membres au moins, représentés par leurs COS nationaux, pourraient s'unir au sein d'un consortium d'hébergement pour former un COS transfrontière ;

Considérant que ces COS transfrontières, en cas d'acquisition conjointe avec le CECC, pourraient bénéficier d'aides financières d'un montant à hauteur de 75 % des coûts d'acquisition des outils et infrastructures et de 50 % des coûts opérationnels ;

Considérant que ces COS transfrontières seraient tenus d'échanger des informations pertinentes, y compris sur les vulnérabilités, les incidents évités, et les cybermenaces, non seulement entre eux mais également, « sans retard injustifié », avec le réseau des CSIRT, le réseau EU-CyCLONe et la Commission européenne, en cas d'information relative à un incident de cybersécurité majeur ;

Considérant qu'à défaut de rejoindre un COS transfrontière dans les deux

ans, un COS national perdrait le bénéfice de toute aide européenne ;

Approuve la volonté exprimée par la Commission européenne d'améliorer la détection des cyberincidents et des cybermenaces au niveau européen ;

Estime que la notion de « cyberbouclier » est trompeuse et qu'il devrait lui être préférée celle, plus honnête, de « cybersentinelle » ;

Observe que la Cour des comptes de l'Union européenne, dans son avis 02/2023 précité, a indiqué que la présente proposition était de nature à « *rendre plus complexe l'ensemble du paysage de l'Union européenne en matière de cybersécurité* » et précisé qu'il existait un risque de « *double emploi entre les centres opérationnels de sécurité (COS) et le réseau des CSIRT déjà en place* » ;

Souligne également que l'appel de Nevers des ministres de l'Union européenne en charge des télécommunications, rendu public le 9 mars 2022 sous présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE), a encouragé le renforcement de la coopération et de la solidarité européennes dans le domaine de la cybersécurité en s'appuyant sur les réseaux existants ;

Rappelle à cet égard la nécessité pour les collectivités territoriales comme pour les administrations et les entreprises d'anticiper les crises de cybersécurité en élaborant un plan de continuité des activités (PCA) ;

Estime enfin que l'architecture européenne de cybersécurité, pour être pleinement efficace, doit être compréhensible par tous les acteurs de la société, citoyens comme entreprises ;

Demande la préservation de l'architecture européenne de cybersécurité existante et le renforcement des organes de coopération déjà en place ;

Recommande en conséquence le retrait du dispositif des COS, dont la nécessité et la pertinence n'apparaissent pas évidentes, et l'intégration explicite des fonctions envisagées pour ces structures au sein des compétences des CSIRT ; insiste sur la pertinence de l'échelon régional pour la mission de réponse aux incidents informatiques confiée aux CSIRT ; souhaite le développement de la coopération entre CSIRT régionaux d'États membres frontaliers ;

S'interroge sur la pertinence de la présence systématique de la Commission européenne dans les échanges d'informations sensibles prévus par l'article 7 de la proposition, eu égard à son absence de compétence opérationnelle dans le domaine de la cybersécurité et alors même qu'elle siège déjà en tant qu'observateur au sein du réseau EU-CyCLONe ;

Sur le mécanisme d'urgence

Considérant que la présente proposition prévoit l'institution d'un mécanisme d'urgence, composé à titre principal d'une réserve européenne de cybersécurité, appelée à intervenir en cas de crise, à la demande d'un État membre, sur décision de la Commission européenne, et en dernier recours ;

Considérant que la réserve européenne de cybersécurité pourrait également bénéficier, sur demande, aux pays tiers ayant désigné un point de contact unique et fourni des informations suffisantes sur leurs capacités et actions de cybersécurité ;

Considérant que la réserve européenne de cybersécurité serait constituée d'entreprises privées sélectionnées par appels d'offres en tant que fournisseurs de confiance, sous réserve que les intéressées remplissent des critères de compétence technique et de garantie de la confidentialité des données ;

Considérant que les entreprises intervenant dans le cadre de la réserve bénéficieraient d'un préfinancement destiné à garantir leur disponibilité en cas d'incident et que, en cas de non utilisation de ces fonds, ces derniers pourraient être réorientés vers des actions de préparation ;

Prend acte du soutien du Gouvernement à ce mécanisme d'urgence fondé sur une alliance public/privé, qui s'inspire de l'organisation française de cybersécurité constituée autour de l'ANSSI ; constate néanmoins que ce modèle résulte d'une insuffisance des moyens dévolus aux autorités nationales compétentes en matière de cybersécurité ;

Prend note de la possibilité laissée à des entreprises extra-européennes d'intervenir au sein de la réserve européenne de cybersécurité dans les infrastructures critiques d'un État membre faisant face à une crise cyber ; relève que cette possibilité représente un risque non négligeable d'ingérence étrangère dans le fonctionnement de ces entités ; constate que l'instauration d'une telle possibilité répond à la dépendance actuelle de l'Union européenne ; observe que cette dépendance ne saurait subsister au regard de ses ambitions d'autonomie stratégique ;

Recommande par conséquent de n'inclure dans la réserve que des prestataires ayant leur siège social dans l'Union européenne, dans l'Espace économique européen ou dans un pays tiers associé à l'Union européenne et partie à l'accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;

Appelle en conséquence l'Union européenne à soutenir les prestataires européens et à favoriser leur « montée en puissance », en vue d'assurer son autonomie stratégique ; demande en complément, une augmentation des ressources de l'ENISA par un plan de recrutement de cyber-experts européens ; ajoute que la France doit elle-même poursuivre le renforcement de ses capacités à prévenir les cyberattaques et à y répondre ;

Souhaite en outre que le dispositif envisagé impose aux États membres de fixer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives afin de punir le vol, la diffusion non autorisée d'informations confidentielles et l'espionnage qui pourraient découler de l'activation du mécanisme d'urgence ;

Constate que l'article 17 de la présente proposition prévoit que la réserve européenne de cybersécurité pourrait également intervenir dans un pays tiers associé à l'Union européenne, à la demande de ce pays et à condition que l'accord d'association signé entre les deux parties mentionne une telle intervention ; estime cependant

nécessaire de préciser dans la présente proposition, les modalités d'intervention de la réserve en cas de demandes simultanées d'États membres et de pays tiers, en prévoyant en particulier une priorité pour les États membres puis, pour les pays tiers candidats à l'adhésion à l'Union européenne ;

Sur le mécanisme d'analyse des incidents de cybersécurité

Considérant que la proposition tend à confier à l'ENISA une mission d'analyse des incidents de cybersécurité, à la demande de la Commission européenne, du réseau EU-CyCLONe et du réseau des CSIRT ;

Approuve le principe d'un tel mécanisme qui favorise la coordination des organes mentionnés en les faisant bénéficier mutuellement de « retours d'expérience » sur les crises et en leur permettant d'en tirer des enseignements pour l'avenir ;

Remarque toutefois que la directive SRI 2 confie déjà une telle mission au réseau EU-CyCLONe et souhaite en conséquence une clarification de la rédaction du dispositif envisagé afin d'éviter les « doublons » ;

Souhaite confirmation de la pleine intégration des États membres à cette revue des incidents de cybersécurité effectuée par l'ENISA, *via* leur contribution à l'analyse des incidents et leur information sur les conclusions de cette analyse ;

Sur l'ampleur des renvois aux actes d'exécution

Relève que le recours aux actes d'exécution est prévu à l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ; souligne que ce recours est justifié quand il est nécessaire d'assurer des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union européenne ; constate cependant, qu'en renvoyant à des actes d'exécution la fixation des types et du nombre de « services de réaction aux incidents » nécessaires pour activer la réserve de cybersécurité de l'Union européenne, jusqu'à celle des modalités d'attribution des services d'aide fournis par cette réserve, les articles 12 et 13 de la proposition confèrent à la Commission européenne des compétences d'exécution abusives ;

Sur l'état de préparation des institutions européennes aux menaces de cybersécurité

Rappelle que la Cour des comptes de l'Union européenne constatait en 2022 que l'état de préparation des institutions européennes aux menaces de cybersécurité était « globalement insuffisant », insistant en particulier sur l'absence de lignes directrices et de protocoles opérationnels, ainsi que sur la rareté des formations délivrées à leurs personnels ;

Salue en conséquence l'adoption définitive de la proposition de règlement COM(2022) 122 final établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans les institutions, organes et organismes de l'Union européenne.

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

Institutions européennes

LXX^e COSAC plénière des 26 au 28 novembre 2023 à Madrid – Communication de MM. Jean-François Rapin, Claude Kern et Didier Marie

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, je tenais à vous rendre compte, avec Claude Kern et Didier Marie, de la dernière réunion de la COSAC qui s'est tenue à Madrid les 27 et 28 novembre dernier. Je rappelle que la COSAC, conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union, réunit chaque semestre les commissions des affaires européennes des parlements nationaux, à raison de six parlementaires par État membre, ainsi que six membres du Parlement européen. Cette réunion semestrielle se tient dans le pays qui assume la présidence tournante du Conseil de l'Union, l'Espagne actuellement. Nous étions donc trois sénateurs, ainsi que deux députés, mon homologue Pieyre-Alexandre Anglade et la députée Marietta Karamanli, à y représenter la France. Étaient aussi invités, comme à l'habitude, les pays candidats, au premier rang desquels l'Ukraine, mais aussi les pays des Balkans occidentaux, la Géorgie et la Turquie, dont je souligne d'ailleurs que les représentants ont tenu des propos très durs. On pouvait remarquer la présence de pays associés comme le Royaume-Uni, resté fidèle à ces réunions, mais aussi l'Arménie, pour la première fois de l'histoire de la COSAC ; en revanche, aucun parlementaire moldave n'était présent.

La réunion, qui dure deux jours, était organisée autour de cinq sessions : la première consacrée aux priorités de la présidence espagnole du Conseil, la deuxième au pacte asile/migration, la troisième à la crise énergétique et à la transition écologique, la quatrième à la situation en Ukraine et la dernière à l'autonomie stratégique et aux relations avec l'Amérique latine. Naturellement, le sujet du conflit au Proche-Orient s'est imposé jusqu'à parfois occuper le premier plan au détriment des thèmes prévus.

Chacun de nous trois a pu intervenir au cours des débats, brièvement car telle est la règle. Parmi les points saillants de la réunion, je soulignerais la réponse que m'a faite le secrétaire d'État espagnol pour l'Union européenne à la question que je lui avais posée sur les intentions de la présidence espagnole à l'égard de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur, dont on annonçait une possible conclusion à l'approche du sommet du Mercosur le 7 décembre sous présidence brésilienne et dont j'avais souligné les risques faute de respect garanti des accords de Paris et faute de clauses miroirs en matière agricole : il a confirmé la détermination espagnole sur ce sujet en soulignant qu'il n'était pas question d'attendre les clauses miroirs pour conclure un tel accord de libre-échange au vu des bénéfices qui en étaient attendus pour l'Union européenne. Vous le voyez, nous sommes passés tout près d'une conclusion de cet accord, même si, nous l'avons constaté depuis, il n'a finalement pas abouti du fait de l'opposition de l'Argentine.

À l'issue de la réunion, la COSAC a adopté par consensus une contribution à laquelle nous avons pu apporter quelques amendements pour y faire valoir l'importance d'accompagner dans la transition verte les ménages, les entreprises et les régions les plus vulnérables, pour prendre en considération les nouveaux risques qui en découlent, à la fois pour l'environnement et pour l'autonomie stratégique de l'Union du fait des matières premières critiques que requiert cette transition. Au sujet du pacte asile/migration, la contribution de la COSAC appelle à sa conclusion urgente avant la

fin du mandat du Parlement européen, même si, paradoxalement, les débats ont apporté une nouvelle fois la preuve des divergences nationales qui freinent cette conclusion depuis des années. En marge de la contribution, nous avons accepté la proposition des Lituaniens de cosigner une déclaration appelant à intégrer, dans le texte du pacte en cours de négociation, la prise en compte des menaces hybrides que subissent la Lituanie mais aussi la Finlande à présent. Enfin, la contribution a été complétée d'un passage final pour condamner l'assaut terroriste du Hamas, rappeler le droit d'Israël à la légitime défense dans le respect du droit international et du droit humanitaire, exiger la libération des otages restants, encourager la solution politique à deux États et appeler à un cessez-le-feu. La délégation italienne a aussi proposé d'ajouter un paragraphe invitant la Commission à préférer pour ses initiatives législatives recourir à l'instrument juridique de la directive plutôt que celui du règlement afin de faire droit à la diversité nationale. Elle a finalement retiré cet amendement qui n'avait pas sa place dans la contribution mais cela fut l'occasion d'un débat intéressant. Un membre du *Bundestag*, des parlementaires d'Autriche, de Finlande ou encore de Chypre ont pu intervenir dans le même sens que les Italiens, et cela me laisse penser que ce sujet mériterait une mobilisation de notre part durant la présidence belge, dans le prolongement du travail que nous avons fait à la COSAC, quand nous en assumions la présidence, pour fédérer nos homologues autour de propositions visant à renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Sans être plus long, je cède la parole à mes deux collègues.

M. Claude Kern. – Pour ma part, je voudrais évoquer les nombreuses réunions bilatérales que nous avons pu avoir en marge de la COSAC plénière : nous avons en effet rencontré les sénateurs roumains, avec lesquels nous avons noué des liens grâce à l'accueil réciproque que nos commissions des affaires européennes se sont mutuellement et successivement réservé ces deux dernières années. Ils nous ont surtout partagé leur inquiétude concernant la Moldavie, soulignant la vulnérabilité de la Transnistrie qui abrite un dépôt de munitions important, et ont évoqué aussi le cas de la Gagaouzie plus au sud. Ils ont salué l'aide apportée par la France à la Moldavie, et à sa présidente Maia Sandu, très pro-européenne mais susceptible d'être fragilisée par son refus de collaborer avec le parti social-démocrate hérité de l'ère soviétique et encore puissant.

Nous avons également pu nous entretenir avec nos amis belges des deux chambres, afin d'évoquer notamment les priorités de la future présidence belge qui débute bientôt. Ils nous ont indiqué leur intention de mettre l'accent sur l'avenir de la démocratie et la place de l'État de droit, sur l'autonomie stratégique ouverte, conciliant compétitivité et résilience, et enfin sur le pilier des droits sociaux, et notamment sur la politique du genre, d'autant plus que les deux chambres du Parlement sont aujourd'hui présidées par des femmes. L'objectif des Belges serait de parvenir à faire adopter une charte d'engagement pour donner aux femmes une place en politique égale à leur place dans la société. Par ailleurs, les Belges nous ont assuré de tout leur soutien dans notre combat en faveur du multilinguisme, qu'ils pratiquent au quotidien, et nous avons partagé notre commun attachement à la francophonie.

Nous avons aussi rencontré les sénateurs italiens avec lesquels nous sommes naturellement revenus sur le nouveau pacte européen sur l'asile et la migration, et nous nous sommes félicités que la gestion des flux migratoires soit un terrain de coopération très fort entre la France et l'Italie. Sur l'élargissement, la position de nos homologues italiens se confirme comme très allante dès lors que les critères d'adhésion sont remplis,

que ce soit par les Balkans ou par les nouveaux candidats, au nom de l'impératif géopolitique. Ils ont souligné que l'élargissement était un processus transformatif pour les deux côtés, pour l'Union européenne comme pour les pays la rejoignant. Ils ont aussi insisté sur l'importance d'investir dans la cyberdéfense, et plus généralement dans la défense, plaidant pour que les investissements dans la défense comme dans l'environnement soient tenus à l'écart de la discipline budgétaire que prévoira le pacte de stabilité et de croissance en cours de réforme.

Un entretien avec la délégation chypriote a mis l'accent sur l'ambition énergétique de Chypre qui entend servir de point d'interconnexion avec Israël pour l'énergie verte. Au vu des divers enjeux, notamment migratoires, l'hypothèse d'un déplacement d'une délégation de notre commission à Chypre a aussi été évoquée pour 2024.

Enfin, un échange avec le président de la Grande commission du Parlement finlandais a notamment été l'occasion de confirmer la pression migratoire que la Finlande subit à la frontière, du même type que celle que subissent les pays Baltes, et d'évoquer les perspectives finlandaises en termes d'énergies vertes.

M. Didier Marie. – Pour conclure, il nous a semblé important de vous donner également quelques informations sur la situation politique interne de l'Espagne où nous étions accueillis. Le Parlement espagnol qui organisait la réunion venait tout juste, après les récentes élections générales qui se sont déroulées fin juillet, de reprendre son travail - ce qui a d'ailleurs empêché d'y tenir la réunion de la COSAC- et ses structures internes n'avaient pas encore été reconstituées : nos interlocuteurs habituels de la commission des affaires européennes étaient donc encore en place pour gérer les affaires courantes mais étaient réticents à se projeter à plus long terme.

Une rencontre a été organisée avec le ministre-conseiller de notre ambassade à Madrid, M. Aymeric Chuzeville. Cet échange très instructif nous a permis de mesurer la fragilité de la situation du Premier ministre Pedro Sanchez. Je rappelle qu'à la suite des élections anticipées de juillet dernier et des tentatives d'investiture d'Alberto Núñez Feijóo, le président du Parti populaire, c'est finalement Pedro Sanchez qui a été reconduit à la tête du pays, courant novembre, grâce à une majorité constituée de huit partis, notamment unie autour du projet de loi d'amnistie, condition *sine qua non* posée par les indépendantistes catalans.

Pedro Sanchez se trouve dans une situation d'équilibre où il a négocié non pas un grand accord de coalition, mais un accord bilatéral avec différents partis pour construire une majorité qu'il pourrait avoir à reconstituer à chaque vote important au Parlement car il ne s'agit pas d'alliances solidement installées dans le paysage politique. Le premier défi de son gouvernement sera la présentation du projet de loi d'amnistie qui provoque la colère de nombreux citoyens et dont l'examen au Parlement a commencé hier avec l'approbation de 178 députés sur 350, ce qui ouvre la voie à l'adoption de ce texte d'ici quelques mois.

L'investiture de Pedro Sanchez confirme en tout cas sa capacité à unir autour d'un projet. Il y voit la reconnaissance des bons résultats économiques et de la politique volontariste menée par la coalition PSOE/Podemos depuis 2020 dont on peut citer quelques jalons avec la création d'un équivalent du RSA, l'augmentation du salaire minimum, les lois sur l'euthanasie et l'avortement, l'objectif de neutralité carbone

en 2050, une taxe sur le numérique, la réforme du marché du travail, l'encadrement des loyers, la limitation de l'inflation grâce à l'exception ibérique négociée avec Bruxelles en matière de marché de l'électricité et une croissance très affectée par le Covid mais revigorée pour atteindre 2,5 % en 2023, soit le triple de la moyenne de la zone euro. L'Espagne est, devant l'Italie, le premier bénéficiaire du volet subventions du plan de relance européen : trois décaissements d'un total de 37 milliards d'euros lui ont été versés sur les 77 prévus et Madrid a demandé début juin 2023 à bénéficier également des 70 milliards d'euros de prêts disponibles.

L'Espagne est un allié très proche de la France sur la scène européenne avec des priorités convergentes sur l'Europe de la défense, les questions environnementales, l'Europe sociale, la réforme du marché énergétique, l'Union économique et monétaire et le renforcement de la souveraineté européenne. Nos divergences portent principalement sur la politique commerciale, notamment les accords avec l'Amérique latine comme le Mercosur - nous avons en effet senti une forte pression des représentants espagnols pour faire aboutir ce dernier le plus rapidement possible -, la place du nucléaire ou la réforme du pacte sur l'asile et la migration. À ce sujet, la coopération entre l'Espagne et le Maroc a repris, à la suite du soutien apporté par l'Espagne en mars 2022 au plan d'autonomie pour le Sahara occidental, ce qui a provoqué une crise avec l'Algérie. Cette amélioration s'est traduite par une baisse importante des arrivées irrégulières de migrants en Espagne, même si elle reste le troisième pays recevant le plus de demandes d'entrées en Europe, après l'Allemagne et la France.

La situation espagnole reste toutefois préoccupante dans le contexte actuel de polarisation forte de la vie politique que je viens de présenter et il nous faudra suivre attentivement son évolution dans les mois qui viennent.

M. Jean-François Rapin, président. – Je mentionne que la limitation à une minute de la durée de chacune de nos interventions peut nous faire éprouver un sentiment de frustration mais cela est rendu nécessaire car, chacun voulant s'exprimer et compte tenu des parlements bicaméraux, il y a environ 40 interventions au nom des États membre par thème. En une minute, il nous faut donc vraiment cibler des points précis.

En revanche, les échanges bilatéraux avec nos homologues sont très intéressants. Par exemple, nous avons discuté avec les Italiens des possibilités de compréhension mutuelle et de travail malgré la situation politique en Italie. J'ai également croisé notre homologue anglais, puisque les Britanniques ont maintenu une présence à la COSAC. Le dialogue avec les plus petits pays qui font confiance à la France et estiment que notre voix est importante se révèle également très enrichissant. La Lituanie nous a ainsi sollicités pour signer la proposition de déclaration en raison de ses problèmes frontaliers complexes avec la Biélorussie et la Russie. Je cite enfin notre échange avec les Finlandais, et en particulier avec notre jeune homologue finlandais : il est toujours fascinant d'être sensibilisé au mode de vie et de pensée de ceux qui s'impliquent dans la politique européenne depuis un autre État membre.

Pour prolonger les propos de Claude Kern, je vous informe que les Chypriotes nous ont adressé depuis une invitation écrite et nous pourrions programmer un déplacement dans ce pays au premier semestre 2024 : il est d'autant plus important d'aller à Chypre que le nord du pays constitue une nouvelle plateforme d'immigration.

M. Pascal Allizard. – Je signale que nous envisageons aussi un déplacement à Chypre dans le cadre de la délégation de l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) et il pourrait être pertinent de nous coordonner.

M. Jean-François Rapin, président. – Je n'y vois pas d'inconvénient.

M. Didier Marie. – J'ai eu le plaisir de présider le groupe d'amitié entre nos deux pays. Je témoigne de la très forte attente de nos partenaires chypriotes à l'égard de la France pour des raisons historiques et conjoncturelles, compte tenu de leurs difficultés.

M. Jean-François Rapin, président. – La question de l'immigration à Chypre est un sujet important : lors de notre déplacement au Parlement européen, nous avons rencontré sa Présidente Roberta Metsola et elle a également rendu visite au président Gérard Larcher en indiquant qu'il convenait aujourd'hui de focaliser moins sur la Grèce en matière d'immigration que sur Chypre. Elle a conclu son propos en soulignant la difficulté de gérer les flux de migrants dans ce pays et en rappelant que la multiplicité des Iles grecques pouvait faciliter la répartition des migrants. En revanche, la topologie de Chypre ne le permet pas et risque d'aboutir à des phénomènes de concentration qui peuvent rapidement se révéler explosifs.

Jeudi 14 décembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Politique étrangère et de défense

*Session d'automne de l'assemblée parlementaire de l'OSCE en Arménie, du
18 au 20 novembre 2023 : communication de M. Pascal Allizard*

M. Jean-François Rapin. – Chers collègues, le caractère à première vue assez disparate de notre ordre du jour de ce matin illustre la diversité, mais aussi la cohérence des missions de notre commission.

Nous nous retrouvons en effet, après avoir débattu hier soir en séance publique, avec la secrétaire d'État, avant le Conseil européen qui se réunit aujourd'hui et demain dans un moment historique pour l'Union européenne.

Les chefs d'État ou de gouvernement auront à prendre leur responsabilité, à l'unanimité, pour l'avenir de la construction européenne, concernant l'élargissement en particulier. Nous avons joué hier soir notre rôle de contrôle de l'action du Gouvernement, et la secrétaire d'État nous rendra compte *a posteriori* des décisions du Conseil européen jeudi prochain. Notre rôle est aussi de suivre l'évolution des organisations internationales qui ont la charge de réguler l'espace européen au sens large, Conseil de l'Europe, et, au-delà, dans l'esprit hélas révolu de l'après-guerre froide, l'OSCE qui sait combien l'Europe est solidaire, pour sa sécurité, de l'Amérique du Nord mais aussi de l'Asie.

La dernière réunion de l'assemblée parlementaire de l'OSCE s'est tenue le mois dernier à Erevan, au cœur d'une zone de conflit entre pays partenaires et voisins de l'Europe, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, après la tragique évacuation des Arméniens du Haut Karabagh à la suite de son annexion fin septembre par l'Azerbaïdjan.

Avant de céder la parole à Pascal Allizard, pour nous présenter le compte rendu de cette mission, je tiens à le féliciter pour sa réélection comme premier vice-président de la délégation française, lors de la réunion reconstitutive qui s'est tenue le 5 décembre dernier, à la suite du renouvellement sénatorial.

Pascal Allizard demeure en outre Représentant spécial pour les affaires méditerranéennes et président de la sous-commission du Règlement de l'AP-OSCE.

Je tiens à féliciter aussi Gisèle Jourda, qui prend à l'AP-OSCE la suite de Jean-Yves Leconte, et maintient, avec Valérie Boyer, la représentation de notre commission au sein de la délégation, tout en faisant au passage progresser la parité. Je la félicite aussi pour son élection comme vice-présidente de la délégation, et souhaite la bienvenue à nos collègues Ludovic Haye, qui a quitté notre commission mais reste dans la délégation à l'AP-OSCE, et Stéphane Demilly, qui a été lui aussi réélu vice-président. Je souhaite également la bienvenue à notre collègue Lucien Stanzione, vice-président du groupe d'amitié France-Arménie. La parole est à Pascal Allizard.

M. Pascal Allizard. – Monsieur le Président, cher Jean-François, chers collègues, nous sommes face à un paradoxe. L'organisation internationale

intergouvernementale OSCE, dans sa branche exécutive, traverse sans doute la plus grave crise de sa jeune histoire – nous commémorerons le cinquantenaire de l'Acte final d'Helsinki dont elle est le fruit dans deux ans ! Elle est condamnée sur le plan budgétaire et logistique à un court-termisme jamais vu : jusqu'à la conférence de Skopje, au début de ce mois, elle n'avait aucune visibilité, pour le mois prochain, début de l'année civile 2024, sur sa présidence tournante, assurée par la Macédoine du Nord, sur l'identité de sa secrétaire générale, sur celle des responsables de ses trois principales agences. Son budget était soumis à de difficiles négociations sur des douzièmes provisoires et des contributions volontaires en raison du retrait russe. Puis, la venue du ministre des Affaires étrangères russe à Skopje et le talent des diplomates ont dissipé cette incertitude. Pour combien de temps ?

Le paradoxe, c'est que par contraste, dans un tel climat, l'assemblée parlementaire fonctionne et se porte plutôt bien, dans le sens où elle fait entendre sa voix et peut témoigner d'actions qui ont une certaine influence.

Ainsi, l'on peut dire que la session d'automne qui s'est tenue du 18 au 20 novembre à Erevan a été un succès. Tout d'abord, un succès pour l'Arménie et pour le Parlement arménien, hôte dans un contexte politique international très difficile, après l'annexion du Haut-Karabagh par l'Azerbaïdjan deux mois plus tôt et l'accueil consécutif de 100 000 à 120 000 réfugiés.

Le président du Parlement et le Premier ministre arménien sont venus s'exprimer devant l'AP-OSCE et le Premier ministre Nikol Pachinian a présenté son plan de paix en l'absence, tout de même, de l'Azerbaïdjan, de la Turquie et de la Russie, qui sont pourtant les principaux protagonistes du conflit, voire, dans le cas de la Russie, garante d'une paix possible.

D'autres points plus spécifiques ont été abordés en commission permanente, où je représentai la délégation française, constituée de quatre sénateurs- Valérie Boyer, Gisèle Jourda et Stéphane Demilly – et deux députés. Outre les conflits Ukraine/Russie et Arménie/Azerbaïdjan, le conflit au Proche Orient était également au centre des débats, d'autant plus que s'est aussi tenu le Forum méditerranéen de l'AP-OSCE, que je présidai, en tant que Représentant spécial pour les affaires méditerranéennes. J'y reviendrai dans un instant après avoir abordé brièvement les points relatifs au fonctionnement.

Tout d'abord permettez-moi de faire un point sur le budget 2024, évoqué en commission permanente à Erevan. Le rapport du Trésorier, le Suédois Johann Buser, a insisté à juste titre sur l'inflation, en évoquant des tendances haussières caractérisées. 2024 sera une année d'élections, dans de très nombreux pays membres, ce qui entraînera une augmentation du budget dédié aux missions d'observation électorale de l'AP-OSCE. Les dépenses de personnel vont aussi croître car elles dépendent du droit social en vigueur au Danemark, lequel aligne les salaires sur l'inflation.

Le trésorier dit en outre vouloir faire un effort particulier pour « mettre à niveau » les salaires et avantages sociaux du personnel du secrétariat international de l'assemblée parlementaire sur ceux du personnel des organisations des Nations Unies, ce qui risque inévitablement d'entraîner une hausse sur plusieurs années ; le trésorier dit avoir comme objectif de réaliser cette mise à niveau progressivement sur les quatre prochaines années.

A ces motifs de hausse, j'ajoute les conséquences du retrait russe, qui n'a pas été jusqu'à présent pris réellement en compte au niveau des prévisions budgétaires de l'AP-OSCE. Certes, le Trésorier a fait un appel aux contributions volontaires des États membres, en particulier de ceux, l'immense majorité, dont la contribution est inférieure à 10 000 euros, tout en rappelant que les parlements des États membres peuvent contribuer en mettant à disposition du personnel (cas de l'Allemagne, de l'Italie, de la Turquie), des locaux (cas du Danemark et de l'Autriche) ou en contribuant volontairement à des missions spécifiques. Or, tout cela ne prend pas en compte l'impact structurel du retrait de la Russie, qui est un contributeur important, pour mémoire, de l'ordre de 253 000 euros sur un budget total de 4,2 millions d'euros. La France contribue, elle, pour près de 394 000 euros (l'Allemagne et l'Italie idem) ; le Royaume Uni 383 000 euros ; les États-Unis, plus gros contributeur, 484 000 euros ; le Canada, 233 000 euros ; l'Espagne 193 000 euros...

La volonté d'une renégociation des clés de répartition par pays est affirmée, comme elle est réaffirmée avec constance par la France depuis une dizaine d'années au moins, mais à ce stade et compte tenu du blocage du volet intergouvernemental de l'OSCE, il est permis de douter, hélas, des effets concrets de telles déclarations d'intention. Dans ce contexte, j'ai pris la parole et réaffirmé clairement que les assemblées parlementaires françaises n'accepteraient pas de hausse supplémentaire.

Deuxième sujet, nous avons à discuter d'un amendement du collègue letton Richard Kols. En tant que président de la sous-commission du Règlement, j'ai été amené à prendre la parole sur cet amendement assez paradoxal : il vise en effet à inscrire dans le règlement la règle non écrite qui consiste, dans le cadre de la règle dite du « consensus moins un », à tenir compte des objections formulées par écrit par des délégations qui ne pourraient être présentes aux réunions de la commission permanente, instance décisionnelle principale de l'assemblée, notamment sur le Règlement.

Cet amendement viserait donc à inscrire dans le Règlement une pratique. Seulement, celle-ci fut, comme j'en ai rendu compte, assez contestée, récemment lors de l'assemblée annuelle à Vancouver et auparavant à Varsovie et à Vienne. On ne peut qu'être surpris en outre du fait que le promoteur de cet amendement, notre collègue letton Richard Kols, dit être contre cette pratique, qu'il propose donc de mettre aux voix pour la voir rejetée et ainsi possiblement bannie des usages pourtant constants de l'assemblée. Il souhaitait faire tomber cet usage afin d'exclure les objections formulées par la Russie, or on ne peut exclure juridiquement la Russie de l'AP-OSCE. L'OSCE reste une plateforme de débat et il est nécessaire de conserver ce canal de discussion, en dépit des intentions clairement formulées par notre collègue letton.

C'est pourquoi j'ai pris la parole pour demander solennellement à la commission permanente réunie à Erevan de surseoir à statuer et de renvoyer l'examen approfondi de cet amendement et de toutes ses conséquences à une prochaine réunion de la sous-commission du règlement, qui en rendra compte à la commission permanente, probablement lors de la session d'hiver à Vienne fin février. C'est la décision qui a été prise. Gardez donc en tête que cette règle de « l'unanimité moins un » paralyse la commission permanente actuellement et qu'il y a un vrai risque de rupture de dialogue.

Ces considérations techniques, mais importantes pour le fonctionnement de l'assemblée, étant faites, la réunion de Erevan fut, je l'ai dit, un réel succès :

47 délégations présentes et physiquement représentées de bout en bout (sur les 57 États membres de l'OSCE), plus une délégation « observatrice », celle du Maroc, j'y reviendrai dans un instant - pendant les trois jours et jusqu'au forum méditerranéen qui eut lieu le lundi 20 novembre, certes, je le rappelle, en l'absence remarquée de la Russie, de la Turquie et de l'Azerbaïdjan.

Un des moments forts fut, lors de la séance inaugurale, la présentation par le Premier ministre arménien, Nikol Pachinian, de son plan de paix, visant à désenclaver politiquement et économiquement l'Arménie, en consolidant, rétablissant ou ouvrant de nouvelles liaisons routières et ferroviaires, et cela au lendemain du refus par le président azerbaïdjanais de participer à des pourparlers de paix, sous l'égide du Secrétaire d'État américain.

Il semble que l'on constate depuis lors une relative accalmie des tensions avec l'Azerbaïdjan, liée à sa volonté d'accueillir la COP29, mais nous pouvons sans doute craindre un « gel » du conflit, ouvrant la voie à des revendications futures, alors que Bakou ne donnerait aucun signe concret, en dépit des efforts des uns et des autres, et notamment la France, de vouloir se réengager dans les discussions conduites sous la direction des États-Unis ou de l'UE. Sans doute pouvons-nous aussi nous interroger sur la capacité de la Turquie à passer des messages de modération à l'Azerbaïdjan.

Dans ce contexte omniprésent sur place, que je tenais à rappeler, la première séance fut consacrée au thème de la sécurité et au rôle de l'OSCE dans cette période de conflit, en présence de Mme Helga Schmid, secrétaire générale de l'OSCE, qui était alors encore dans l'incertitude de la prolongation de son poste, finalement intervenue à Skopje au début de ce mois.

Le dimanche s'est ouvert sur une séance consacrée à la lutte contre la corruption, sujet récurrent et menace fondamentale pour la paix et la sécurité, présidée par la vice-présidente chypriote, Irene Charalambides et en présence notamment de représentants de la Banque mondiale et du bureau international de la démocratie et des droits de l'homme (BIDDH), agence importante de l'OSCE.

L'après-midi fut consacré au thème du « respect » et de la protection des minorités et des populations affectées par les conflits, qui sont au cœur de la dimension humaine de l'OSCE. Tous les membres de la délégation se sont exprimés dans les débats, et la plupart dans chaque séquence. On peut dire que la voix de la délégation française a été portée et entendue, sur chacun des sujets à l'ordre du jour.

À noter, pendant les débats de l'AP-OSCE, la présence d'une délégation biélorusse qui s'est plutôt bien tenue, même si ses interventions étaient parfois assez surréalistes, par exemple quand elle s'est mise à accuser la Pologne et l'Union européenne d'avoir fermé leurs frontières à la Biélorussie.

Nous avons pu aussi nous entretenir avec l'ambassadeur de France à Erevan et avec l'attaché de Défense, dont le poste vient d'être créé il y a trois mois après des années de partage de ce poste entre l'Arménie et la Géorgie, marquant le soutien important de la France à l'Arménie dans le domaine de la défense.

En tant que Représentant spécial pour les affaires méditerranéennes, j'ai présidé le Forum méditerranéen, le premier à se réunir en présentiel depuis la Covid. Je

rappelle que les six pays partenaires de la Méditerranée sont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, Israël (donc la Knesset et le conseil national palestinien en son temps) et la Jordanie.

En novembre 2021, il eut lieu en visio-conférence, avec une participation algérienne, marocaine et israélienne. En dépit de mes démarches auprès des représentants permanents des six pays, ne fut présente physiquement à Erevan que la délégation bicamérale du Maroc, comportant des membres de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Conseillers. Pour autant, le président de la Knesset avait demandé à participer en visio-conférence. Les Algériens avaient annoncé leur venue mais ne se sont finalement pas présentés. Les Tunisiens sont hélas aux abonnés absents depuis un moment, sur fond de crise politique dans le pays. Les Égyptiens et Jordaniens, pourtant relancés, n'ont pas fait le voyage.

Presque toutes les délégations présentes les deux jours précédents étaient là, permettant une vraie richesse des échanges et des positions au cours de ce forum, où j'ai, pour ma part, dans le climat d'émotion extrême que vous imaginez, tenté de défendre une ligne claire et équilibrée : solidarité totale avec Israël face aux attentats terroristes du 7 octobre et condamnation du Hamas, appel à la libération de tous les otages, reconnaissance du droit d'Israël à se défendre, mais rappel du droit international humanitaire et de la nécessité d'une solution politique, dont la seule actuellement envisageable et internationalement reconnue, quelles que soient les difficultés ou réactions qu'elle suscite, est la solution à deux États.

Cet exercice de dialogue fut réussi, en présence des Marocains, avec qui nous avons tenu préalablement une réunion bilatérale, et de la plupart des représentants des parlements des États membres de l'OSCE. La solution à deux États demeure la solution privilégiée lors des débats avec d'autres délégations. Je souligne le soutien fort à la cause palestinienne chez nos collègues parlementaires du Nord de l'Europe, et constate des visions éclectiques sur la question parmi les membres de l'AP-OSCE.

Cette réunion sera à prolonger, car il me semble qu'avec sa nouvelle présidente finlandaise Pia Kauma, l'Assemblée parlementaire, en l'état de quasi- « mort cérébrale » où se trouve l'organisation intergouvernementale, peut prendre des initiatives en faveur de la paix et de la sécurité et porter la voix des peuples des pays membres : des initiatives concertées, mesurées, mais des initiatives symboliques et fortes. Selon moi, une AP-OSCE sans la Russie n'aurait pas de sens. C'est ce que je retiens, au fond, de cette session à Erevan : la place et le pouvoir de la diplomatie parlementaire, place modeste mais pouvoir réel et significatif.

Je terminerai en vous faisant part d'échanges que nous avons eus avec des étudiants en droit de l'Université franco-arménienne (UFAR). Ces jeunes d'une vingtaine d'année ont tous fait leur service militaire. J'ajoute que 12 jeunes faisant leur service militaire ont péri lors du conflit. Ces jeunes, courageux, volontaires et prêts à retourner au front, sont, il me semble, en décalage avec la situation militaire réelle de leur pays. L'Azerbaïdjan et l'Arménie ont récupéré une structure militaire soviétique à leur indépendance. Si l'Azerbaïdjan a modernisé son armée grâce à ses importants revenus gaziers, l'Arménie ne dispose pas d'une armée moderne et le fossé militaire entre les deux États est aujourd'hui important : quand l'Azerbaïdjan a une centaine d'avion de guerre modernes, l'Arménie en compte dix fois moins et d'une piteuse qualité. Il est donc d'autant plus important de permettre l'envoi en Arménie de matériels

militaires, notamment d'anti-missiles, mais également d'instructeurs français destinés à former les troupes locales, tels des chasseurs alpins.

Je vous rappelle enfin qu'entre 100 000 et 120 000 habitants du Haut-Karabagh se sont réfugiés en Arménie, qui tente actuellement de trouver des logements à ces déplacés. J'ai rencontré dans un centre de réfugié des familles, généralement composées de 6 à 8 personnes. Cela peut vous donner une idée du nombre d'appartements ou maisons nécessaires pour accueillir ces populations. Dans ce centre de réfugiés, j'ai pu constater la présence de psychiatres et pédopsychiatres. Les réoccupations des logements abandonnés par les Arméniens ayant fui le Haut-Karabagh sont filmées et diffusées sur les réseaux sociaux en Arménie. Les populations déplacées voient ainsi leur ancienne demeure réoccupée par d'autres familles, provoquant un choc psychologique important chez les familles. C'est selon moi une sorte de cyber-attaque, un exemple de guerre psychologique moderne. Je vous remercie et suis disponible pour répondre à vos questions.

Mme Gisèle Jourda. – L'intervention de Pascal Allizard a parfaitement retranscrit le climat de notre déplacement. Il s'agissait de ma première participation en tant que membre nouvellement nommée de l'assemblée parlementaire de l'OSCE, où j'ai pris la suite de Jean-Yves Leconte et je remercie mes collègues membres de la délégation française qui m'ont fait confiance, en m'élisant vice-présidente de celle-ci, qui compte huit députés et cinq sénateurs. Nous étions, comme l'a rappelé le président Pascal Allizard, deux députés et quatre sénateurs à Erevan. Nous avons mis au cœur de nos travaux la paix et sécurité, auxquelles j'ajoute la notion de respect, respect des personnes et du droit international.

Je voudrais revenir sur la situation au Haut-Karabagh. Vous connaissez comme moi son histoire, le tracé des frontières en 1991, les tensions qui en ont découlé, les épisodes de guerre, les tragiques déplacements des personnes, tantôt azerbaïdjanaises, tantôt arméniennes. Je tiens à rappeler que des drames ont été vécus autant par des familles arméniennes comme azerbaïdjanaises, et que les déplacements de population sont traumatiques des deux côtés du conflit. Il est nécessaire de condamner les actions des dirigeants des États agresseurs, mais il est indispensable de garder en tête les douleurs ressenties par les populations civiles.

Je me suis donc exprimée de façon volontariste en faveur de la paix, de la sécurité et de la coexistence pacifique, au-delà des très grandes difficultés présentes.

Il importe en effet que les populations civiles soient protégées, que leurs droits et libertés soient garantis, conformément aux textes nationaux et internationaux. J'ai dit mon soutien aux efforts de la France et de l'Union européenne en ce sens. Comme Pascal Allizard l'a rappelé, il a vu, après notre départ, des centres d'accueil de réfugiés aidés par notre ministère des affaires étrangères.

J'ai aussi exprimé le souhait que l'Azerbaïdjan revienne sur sa décision de ne pas s'engager dans les pourparlers de paix sous la médiation américaine ou européenne et j'ai lancé un appel pour qu'il prenne la voie qui mène vers la signature d'un accord de paix avec l'Arménie. Il me semble que le rôle de cette assemblée parlementaire de l'OSCE est précisément d'inviter toutes les parties prenantes à se rassembler pour trouver une solution définitive, juste, durable et équitable, pour que personne ne se sente spolié et pour que tous retrouvent la paix et la sécurité.

En dépit et à cause même des dures réalités géopolitiques, le long chemin vers la réconciliation doit être amorcé sans attendre. Historiquement, le processus de réconciliation se fait dans le temps long ; après tout, pensions-nous que des négociations de paix puissent aboutir entre la France et l'Allemagne ? Je suis fière que d'une réunion parlementaire puisse surgir une voix vers l'apaisement et le dialogue.

Dans le même esprit, je suis revenue sur la situation en Israël et dans la bande de Gaza. L'acte terroriste horrible et inouï du 7 octobre a déclenché une réponse israélienne vive et sans concessions. L'éradication du Hamas est devenue le but de l'offensive militaire, par les airs et par la terre. L'État d'Israël a le droit et le devoir de se défendre contre le Hamas, qui ne représente en rien le peuple palestinien. Il a aussi le devoir de respecter le droit international, à commencer par le droit international humanitaire.

Les principes du droit international humanitaire, tels que prévus dans la quatrième convention de Genève, visent à protéger les populations civiles en temps de guerre. Il s'agit là d'un pilier essentiel, fondateur même, du droit international qui doit être respecté quelles que soient les circonstances. Il est essentiel de protéger les populations civiles ; il nous faut penser aux enfants, dont près de 10 000 sont décédés sous les bombes à Gaza.

J'ai appelé de mes vœux un Proche-Orient en paix et en sécurité, en invitant l'AP-OSCE à susciter le dialogue en tant que force de réflexion et de proposition pour un avenir plus serein. Telle est aussi la mission du Forum méditerranéen que préside notre collègue Pascal Allizard. Je vous remercie.

M. Lucien Stanzione – Je vous remercie pour votre invitation, Monsieur le Président, représentant Gilbert-Luc Devinaz, président du groupe d'amitié France-Arménie.

M. André Reichardt. – Je remercie Gisèle Jourda et Pascal Allizard pour ce très intéressant exposé. Lorsqu'on avait encore la possibilité de se déplacer en Azerbaïdjan, j'ai rencontré il y a 10 ans certains des 800 000 déplacés azerbaïdjanais du Haut-Karabagh, rejetés dans l'indifférence totale de l'agression arménienne dans la région, soutenue par la Russie. Il ne faut pas oublier que Moscou a soutenu activement l'armée arménienne à l'époque. La France était alors présidente du groupe de Minsk, qui n'a pas écouté suffisamment les avertissements des uns et des autres. Si l'armée arménienne est dans l'état décrit par Pascal Allizard, c'est car elle dépendait fortement des armes et financements russes ; or la Russie a lâché aujourd'hui l'Arménie, ouvrant la voie aux ingérences turques et iraniennes dans la région.

Plus rien n'empêchait donc l'agression menée par l'Azerbaïdjan. Je ne la défends pas, je souhaite briser une vision manichéenne du conflit, car les agresseurs d'aujourd'hui sont les agressés d'hier. Je rappelle également que si un grand nombre d'Arméniens du Haut-Karabagh ont quitté l'Arménie pour l'Europe, les Azerbaïdjanais n'avaient pas eu en 2009 cette possibilité. Des dizaines de milliers de réfugiés en provenance du Haut-Karabagh étaient contraints de vivre sous des tentes à Bakou car le secteur de la construction du pays n'arrivait pas à suivre la cadence. Je souhaite ainsi souligner qu'il faut se souvenir des événements passés sur cette question du Haut-Karabagh.

M. Pascal Allizard. – Vous avez tout à fait raison. Il est vrai que le Caucase a toujours été une région complexe. La question est selon moi de savoir jusqu’où l’Azerbaïdjan est prêt à aller : souhaite-t-il édifier un « grand Azerbaïdjan », annexer l’Arménie et faire d’Erevan une capitale régionale ? Ce n’est pas qu’un fantasme. Vous avez cité l’Iran, c’est en effet un vrai sujet. Les trois puissances voisines du Caucase portent une vraie responsabilité sur la situation actuelle, tant dans le rôle d’influence et d’aide directe ou indirecte apportée à un des belligérants. Si la Russie n’a pas soutenu l’Arménie cette fois, elle tient ses engagements à la frontière arméno-turque. Mais nous savons également qu’une consigne suffit pour changer le *statu quo*, telle est la stratégie russe dans les conflits gelés. Concernant le groupe de Minsk, je tiens à souligner les efforts entrepris malgré le manque de résultats. Il semble que la volonté de revanche a primé sur ces intentions.

M. Didier Marie. – Merci pour vos éclairages. Je constate un parallélisme au sein des différentes organisations internationales accueillant des débats parlementaires : l’assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe est traversée par les mêmes débats et tensions entre l’Azerbaïdjan et l’Arménie. Je constate que les Arméniens sont particulièrement vindicatifs. Ils se sentent aujourd’hui agressés mais oublient parfois de considérer la situation au Haut-Karabagh dans un contexte plus large de démantèlement de l’URSS. Le corridor de Latchine est aujourd’hui une réelle source d’inquiétude.

Il est toujours difficile d’appréhender le rapport de force tant militaire que géopolitique. Sur le premier point, l’Arménie est particulièrement faible vis-à-vis de l’Azerbaïdjan comme vous l’avez déjà dit. Diplomatiquement, l’Arménie est isolée : la réponse de l’Union européenne a été disons modérée, même si la France était en pointe et soutenait activement le pays. Il est nécessaire de mettre la pression sur l’Azerbaïdjan pour qu’il respecte le droit international et l’intégrité territoriale de l’Arménie. Et ce, même si certains États européens ont des intérêts à maintenir une bonne relation avec Bakou, grand producteur et exportateur de gaz.

M. Pascal Allizard. – Je partage totalement les propos de Didier Marie. J’ajoute que la force de l’Arménie est également sa faiblesse, à savoir sa diaspora à l’internationale. Celle-ci parle souvent plus fort que les Arméniens qui vivent en Arménie. En échangeant avec les étudiants, j’ai eu l’impression qu’ils comptaient énormément sur la diaspora malgré les limites évidentes de se reposer sur cette dernière. Je reste très inquiet sur l’évolution prochaine de la situation locale. Le professeur de ces étudiants s’est par ailleurs offusqué sur le manque d’aide concrète apportée au pays. Je lui ai rappelé qu’il n’existe pas à l’heure actuelle de soutien de l’opinion publique en faveur d’une intervention de troupes au sol en Arménie dans un contexte de retrait des troupes américaines d’Irak ou des troupes françaises du Sahel.

C’est pour cela qu’il est primordial de continuer à soutenir la voie diplomatique. L’hypothèse d’un « grand Azerbaïdjan » est une menace réelle et agitée dans les négociations et c’est notre devoir de rester vigilant à cet égard. Quant à l’Arménie, je souligne que l’environnement national reste difficile, avec une trajectoire économique et militaire incertaine et en retard sur les enjeux du XXI^{ème} siècle.

Mme Gisèle Jourda. – Il faut être vigilant vis-à-vis de la diaspora arménienne. Je ne suis pas persuadée que les Arméniens d’Arménie partagent les

sentiments et visions de cette diaspora. C'est à nous, parlementaires, de veiller à éviter toute distorsion de réalité.

M. André Reichardt. – Je profite de ces débats pour interroger les initiatives de la Commission des affaires européennes concernant le Partenariat oriental. Le 11 décembre, une réunion s'est tenue entre les ministres de l'UE ayant abouti à un accord sur la nécessité de renforcer le Partenariat oriental avec de nouvelles modalités. Il peut être, selon moi, opportun pour la commission de relancer son travail à cet égard. Pourquoi ne pas recevoir les ambassadeurs des États membres du partenariat par exemple, pour faire le point sur les accords en cours ?

Mme Gisèle Jourda. – L'accord avec l'Azerbaïdjan est en cours d'élaboration mais n'a jamais été signé.

M. Jean-François Rapin. – Je tiens à souligner qu'un déplacement de la commission des affaires européennes est prévu en Géorgie. On peut bien sûr envisager une table-ronde réunissant les six ambassadeurs concernés mais il serait sûrement délicat de les réunir tous autour de la même table en ce moment

Mme Gisèle Jourda. – Je suis pour ma part interrogative

M. Jean-François Rapin. – Pour conclure en revenant sur les propos de Gisèle Jourda, il est effectivement nécessaire de miser sur la voie diplomatique. Ce sont toujours les populations civiles qui souffrent le plus, quel que soit le conflit.

M. Lucien Stanzione – J'en profite pour faire valoir que la conférence des présidents a décidé d'inscrire à l'ordre du jour la proposition de résolution portée par Bruno Retailleau et Gilbert-Luc Devinaz condamnant l'agression de l'Azerbaïdjan et appelant à éviter la reproduction des événements récents au Haut-Karabagh. Elle sera examinée le 17 janvier prochain en séance. Il est absolument nécessaire de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour éviter que la situation empire.

Institutions européennes

Réunion des présidents des commissions des affaires européennes et des affaires étrangères, organisée par le Parlement de la République de Moldavie à Chisinau du 3 au 5 novembre 2023 : communication de M. André Reichardt

M. Jean-François Rapin, président. – Après l’Arménie, nous allons évoquer un autre partenaire, plus proche, car déjà candidat à l’adhésion et directement concerné par le Conseil européen de ce jour : la Moldavie. Dans le cadre de nos tables rondes sur l’élargissement, nous avons auditionné il y a quinze jours sa dynamique ambassadrice à Paris. Nos contacts sont réguliers et étroits avec ce pays, dont nous recevons régulièrement les parlementaires, notamment la présidente de la commission de la politique étrangère et de l’intégration européenne de son Parlement, Sonia Gherman, qui a réuni le 4 novembre dernier à Chisinau, quelques jours avant la publication du paquet « élargissement » de la Commission européenne, les collègues présidentes et présidents des commissions des affaires européennes des parlements nationaux de l’UE. Je n’ai pu m’y rendre et je remercie André Reichardt de m’y avoir représenté, comme vice-président de la commission. Il a la parole pour nous rendre compte de sa mission.

M. André Reichardt. – Merci Monsieur le Président, cette communication est d’actualité, puisqu’a lieu aujourd’hui la réunion du Conseil européen qui doit se pencher sur l’ouverture des négociations d’adhésion avec l’Ukraine, la Moldavie et la Bosnie-Herzégovine et sur l’octroi du statut de candidat à la Géorgie.

J’eus l’honneur et le plaisir de vous représenter, Monsieur le Président, à la réunion des présidents des commissions des affaires européennes et des commissions des affaires étrangères des parlements de l’Union européenne, organisée à Chisinau, le samedi 4 novembre dernier, par la présidente de la commission de la politique étrangère et de l’intégration européenne du Parlement de la République de Moldavie, Mme Sonia Gherman.

Cette réunion, qui se tint sous le label « *United 4 (for) Moldova* » fut à ma connaissance une première. Certes, nous avons déjà échangé avec votre homologue moldave, à de nombreuses reprises, en particulier depuis que la Moldavie s’est vue reconnaître le statut de pays candidat par le Conseil européen de juin 2022 : au Sénat, lors de la Cosac pour ce qui vous concerne et lors du précédent déplacement que je fis en Moldavie avec Gisèle Jourda et Marta de Cidrac, du 24 au 27 avril dernier, un mois avant le sommet de la Communauté Politique européenne.

Cette fois-ci, la volonté manifeste du Parlement moldave et de la Présidente de la République Maïa Sandu, très impliquée, avec son gouvernement, dans cet événement, était de réunir une plateforme parlementaire européenne de soutien à la Moldavie, dans la perspective de la décision que pourrait prendre le Conseil européen réuni aujourd’hui et demain à Bruxelles, quant à l’ouverture de négociations avec deux des pays candidats, l’Ukraine bien sûr, mais aussi la Moldavie.

Le sort de cet État frontalier de la Roumanie à l’Ouest et de l’Ukraine à l’Est, qui fut en première ligne dès le déclenchement du conflit, en accueillant plus de 600 000 réfugiés, dont plus de 100 000 sont restés, paraît en effet indissolublement lié à

celui de son grand voisin en guerre. Et pourtant, cette réunion avait pour objectif de faire valoir ses « mérites propres » dans la perspective de l'ouverture, éventuellement prochaine, de négociations d'adhésion.

D'où cette véritable plateforme parlementaire de soutien à la Moldavie, élargie à l'ensemble des parlements de l'Union européenne, par analogie avec la plateforme gouvernementale créée dès le printemps 2022 par la France, l'Allemagne et la Roumanie, pour aider le pays à faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine : conséquences humanitaires, bien sûr, mais aussi énergétiques – le pays importait alors la totalité de son gaz de Russie ou de Transnistrie occupée par la Russie – ainsi qu'économiques et financières, la France et l'Allemagne ayant mobilisé massivement l'aide européenne mais aussi celle des bailleurs de fonds internationaux en faveur de ce pays confronté à une inflation vertigineuse.

C'est le rôle de la diplomatie parlementaire que de faire écho, de stimuler et d'épauler les initiatives gouvernementales. Comme l'a indiqué le président Rabin, le Sénat n'a pas manqué d'appuyer les efforts du gouvernement français en faveur de la Moldavie.

J'y suis allé avec votre homologue de l'Assemblée nationale, M. Pieyre-Alexandre Anglade, qui a dû regagner Paris avant la fin de la réunion. Il est vrai que nous avons mis une bonne journée à rejoindre, la veille, la capitale moldave, en raison des vicissitudes des liaisons aériennes, nous faisant vivre concrètement à quel point ce pays demeure enclavé. Certes, il est bien relié à la Roumanie, toute proche, mais sinon, un besoin criant de liaisons aériennes directes plus nombreuses et plus régulières se fait ressentir.

Peut-être faut-il y voir l'une des raisons du périmètre des parlements présents représentant une bonne moitié des pays membres, mais avec quelques absents de taille, notamment l'Espagne, présidente en exercice du Conseil de l'Union européenne, et l'Allemagne. Des pays aspirant à la candidature étaient aussi représentés, telle la Géorgie. J'ai noté, outre la très forte présence de nos collègues roumains, une importante délégation italienne, qui fit le geste significatif de venir accompagnée de ses interprètes, afin de pouvoir s'exprimer dans sa langue, sans sacrifier au bilinguisme roumain-anglais imposé lors de cet exercice, j'espère pour des raisons strictement logistiques...

La réunion était opportunément programmée à quelques jours de la publication du rapport de la Commission européenne sur le pays, dans le cadre du « paquet élargissement », sorti le 8 novembre. À entendre les propos du chef de la délégation de l'UE sur place, son appréciation positive ne faisait aucun doute, la Commission ayant, vous le savez, souligné les progrès réalisés par le pays dans la mise en œuvre de ses neuf recommandations, lui permettant de se rapprocher des critères de Copenhague, en particulier en matière d'État de droit, de justice, de lutte contre la corruption, domaines qui furent au cœur des débats et du bilan présenté par les autorités moldaves : outre la présidente Maïa Sandu, le président du Parlement, M. Igor Grosu, le Premier Ministre, M. Dorin Recean, mais aussi les ministres de l'intérieur et de l'énergie, et le remarquable conseiller de la présidence pour la défense et la sécurité nationales.

Gouvernement et Parlement ont ainsi souligné à l'unisson l'ampleur des progrès, des attentes, mais aussi des difficultés de la Moldavie, économiques et énergétiques, mais aussi de sécurité, dues aux importantes « menaces hybrides » venant de la Russie.

Les débats ont porté sur trois points, et je me suis efforcé de porter notre voix sur chacun d'entre eux.

Le défi de l'intégration européenne, tout d'abord, avec des regards croisés intéressants, dans une approche qui se voulait autant rétrospective que prospective, en essayant de tirer les enseignements des précédents élargissements. Dans mon intervention, tout en rendant hommage aux efforts remarquables réalisés par le pays en peu de temps et dans un contexte très difficile, j'ai attiré l'attention sur la nécessité que les pays candidats respectent les trois critères de Copenhague - État de droit démocratique, économie de marché, acquis communautaire- mais aussi qu'un quatrième, souvent passé sous silence et qui relève pleinement de notre appréciation de parlementaires nationaux, soit respecté : je veux parler de la capacité d'absorption de l'Union européenne. Sur ce dernier point, j'ai senti que certains pays européens ne partageaient pas vraiment ma position, estimant qu'il fallait intégrer rapidement la Moldavie ou l'Ukraine.

Le deuxième thème abordé fut le développement économique et la sécurité énergétique du pays. Cette dernière a beaucoup progressé, grâce au développement des interconnexions et avec le soutien financier important de l'Union européenne. Mais un effort accru est requis pour intégrer la Moldavie au marché intérieur européen de l'énergie. J'ai souligné l'implication de l'agence française de développement.

Principale partenaire commerciale et investisseuse dans le pays, l'Union européenne joue naturellement un rôle majeur, dans la droite ligne des acquis du partenariat oriental.

J'ai aussi rappelé l'importance de progrès concrets pour la population moldave. La réduction des frais d'itinérance, que vous avez soutenue, Monsieur le Président, auprès du Commissaire Thierry Breton, en est un, particulièrement apprécié, comme l'a rappelé ici même l'ambassadrice de Moldavie lors de la table ronde du 30 novembre dernier.

Je suis néanmoins revenu de Chisinau avec le sentiment d'une inquiétude persistante sur la résilience économique et sociale du pays. Certes, les derniers chiffres affichés sont bons : le gouverneur de la Banque Nationale Moldave a annoncé que le taux d'inflation avait reflué par rapport à son plus haut niveau il y a un an, qui atteignait près de 35 %, pour revenir à quelque 6 % au mois d'octobre 2023. Mais est-ce soutenable ?

Le projet de loi de finances prévoit notamment une hausse du salaire minimum de 208 à 260 € ainsi qu'une augmentation de 15 % du traitement des enseignants.

Il reste du travail à faire. Lors de cette mission, nous avons été dans d'autres parties de la Moldavie, comme à Orhei, qui ressemblait à une campagne française de la seconde moitié du siècle dernier. Alors qu'il s'agissait d'une zone touristique, il n'y

avait pas de voies asphaltées, mais des puits pour récupérer l'eau. Je suis donc un peu inquiet sur la résilience économique et sociale du pays.

Une grande partie de la population bénéficiera cet hiver encore de la prise en charge par l'État d'une partie du montant des factures d'énergie grâce à un fonds abondé par l'Union européenne. Si les manifestations orchestrées par le parti Shor et ses affiliés ont disparu, elles sont actuellement remplacées par celles des producteurs locaux de céréales dont les dizaines de tracteurs stationnent devant le bâtiment du gouvernement pour protester contre l'insuffisance du soutien financier de l'État à ce secteur sensible.

Autre domaine abordé lors de la réunion parlementaire de Chisinau, qui fait apparaître la résilience, certes, mais aussi la vulnérabilité de ce pays : la sécurité. J'ai réitéré le soutien de la France aux efforts d'équipement de la défense moldave, soutenus notamment dans le cadre de la facilité européenne pour la paix, le pays tentant de développer ses capacités, dans le contexte de la neutralité à laquelle la grande majorité des responsables et la population semblent très attachés, cette neutralité étant inscrite dans sa Constitution telle une assurance-vie.

La guerre en Ukraine a évidemment accru l'exposition géopolitique – déjà forte - de la Moldavie, dont une partie du territoire, à l'Est, la Transnistrie, est autoproclamée indépendante, et de fait occupée par la Russie à la suite d'un conflit violent, gelé depuis 1992. Or c'est là que se trouvent l'industrie et les seules ressources énergétiques de ce pays très rural. Au Sud, « l'unité territoriale autonome de Gagaouzie » est peuplée d'une communauté turcophone fortement russifiée et la gouverneure, pro-russe, élue en mai 2023, membre de droit du gouvernement moldave, est issue du parti pro-russe de l'oligarque en exil Ilan Shor.

Cette réunion intervenait aussi, et sans doute n'est-ce pas un hasard du calendrier, la veille du premier tour des élections locales. Le Vice-Premier Ministre Nicu Popescu nous avait d'emblée prévenu, lorsque nous l'avions rencontré fin avril, qu'elles ne seraient pas favorables au Parti Action et Solidarité (PAS) de Maïa Sandu, car concentrées sur les enjeux locaux. J'ajoute une autre raison : la non-participation à ces élections de la très nombreuse diaspora moldave.

Elles visaient à élire pour quatre ans 898 maires et 12 000 conseillers locaux désignant les 32 présidents de districts. Les résultats furent mitigés, avec une participation de 41 % au premier tour, identique à celle des élections de 2019, et de 37 % au second tour qui eut lieu le 19 novembre.

Si le PAS a obtenu le plus grand nombre de mairies lors de ces élections, il a dû concéder deux défaites dans les deux principales villes du pays. Dans la capitale, le maire sortant M. Ion Ceban, leader d'un parti « centriste » qui se prétend pro-européen mais rallie en fait les suffrages des pro-Européens et des pro-Russes, le Mouvement alternatif national (MAN), a été réélu dès le premier tour, avec 51 % des voix. Il est vu comme un candidat sérieux à l'élection présidentielle de l'an prochain contre Maïa Sandu. A Balti, deuxième ville du pays, le candidat du PAS n'a pas non plus atteint le second tour. L'ancien communiste Alexandr Petkov, élu maire, sous l'étiquette « Notre Parti », financée par un homme d'affaires ayant des liens avec la Russie, a déclaré que les résultats de ces élections montrent que « de nombreux Moldaves sont favorables au développement des relations avec la Russie ». Aucun candidat du PAS n'est élu dans les

11 principales villes du pays. D'autres maires élus dans des villes petites ou moyennes demeurent liés à Ilan Shor.

Même si la plupart des observateurs parient sur la réélection de Maïa Sandu lors des élections présidentielles de novembre 2024, l'obtention d'une majorité parlementaire lors des élections législatives du printemps 2025 paraît incertaine. Et la Moldavie fait partie des pays où la culture de coalition n'est guère encore entrée dans les mœurs.

À Chisinau comme ailleurs, la présidente Sandu a martelé que l'adhésion à l'Union européenne est une question existentielle pour un pays qui, pendant trente ans, a payé le prix de sa situation géopolitique d'État « tampon » et de sa dépendance multiforme à l'égard de Moscou. La récente stratégie nationale de sécurité qui nous a été présentée désigne ainsi la Russie comme la première menace et dénonce la « guerre hybride de haute intensité » menée par cette dernière dans le but de « prendre le contrôle politique et économique » de la République de Moldavie.

Les Moldaves nous ont demandé de faire attention à eux. Si la Moldavie ne devait pas entamer les négociations avec l'Union européenne, ce serait un signal fort envoyé à la Russie. S'il y avait eu un déclenchement de la guerre en Ukraine avec une Moldavie sous obédience russe, l'Ukraine aurait été enclavée.

C'est dire combien les attentes sont fortes à l'égard du Conseil européen qui se réunit aujourd'hui et demain. La Moldavie estime avoir suffisamment de mérites pour entrer dès à présent dans les négociations d'adhésion. Des efforts ont été faits, mais il appartiendra au Conseil européen de déterminer s'ils sont suffisants. Nous avons intérêt à examiner de près ce sujet, car j'ai le sentiment – et je ne suis pas le seul – qu'il y a encore beaucoup de travail à faire.

M. Jean-François Rapin, président. – Je suis d'accord sur le fait que la réflexion doit être approfondie sur cette question. J'ai rencontré Maïa Sandu à plusieurs reprises, et nous avons de bonnes relations avec nos homologues. Je ferai trois séries d'observations : d'abord 80 % des Moldaves ont des passeports roumains, et sont quasi-de fait dans l'Union européenne, mais pas dans l'espace Schengen. Si l'on décide de faire entrer la Roumanie dans l'espace Schengen, on y ferait ainsi quasiment rentrer la Moldavie. Deuxième point : les soldats russes qui sont en Transnistrie où il y a des réserves de munition très importantes depuis la Seconde guerre mondiale représentent un risque, qui est - pour le moment - contenu en raison d'accords fragiles puisque Maïa Sandu nous a indiqué qu'il ne faudrait qu'une demi-journée aux 1 700 soldats russes pour envahir la Moldavie, qui n'a pas de moyens de défense. Troisième point : la capacité d'intégration de la Moldavie avec la pression forte des oligarques dont l'influence reste importante, notamment dans les élections, malgré leur absence. Ces facteurs de risque doivent être pris en compte dans la réflexion en cours sur l'ouverture des négociations d'adhésion, tout comme le fait que la Moldavie est un pays francophone et francophile.

M. Didier Marie. – La situation de la Moldavie est l'illustration de la dislocation de l'URSS et de sa stratégie de colonisation, et bien avant de la volonté de l'impérialisme russe. La présence russe en Transnistrie est militaire mais aussi civile, avec la présence d'une population russophone très importante en Transnistrie.

J'ai été surpris positivement des propos de l'ambassadrice de Moldavie, que notre commission a auditionnée la semaine dernière, indiquant que le gouvernement moldave recherchait un accord de réintégration de la Transnistrie par le développement des échanges et soulignant qu'il y avait autant de personnes en Transnistrie qui avaient des passeports roumains, que dans le reste de la population moldave, laissant ainsi entendre que la population ne se sentait pas nécessairement dans une république autonome, mais était partie prenante de la Moldavie et de son aspiration européenne. Je ne sais pas quelle portée il faut donner à cette observation.

M. Jean-François Rapin, président. – Une portée prudente sans doute.

M. Didier Marie. – Oui, mais cela nous rappelle l'obligation géopolitique qui est la nôtre d'apporter à ce pays notre soutien dans ce conflit larvé, avec la présence de 1 700 militaires russes. On peut également s'interroger sur la passivité de ces militaires russes, à la frontière de l'Ukraine alors que la zone de conflit se trouve à côté. On peut imaginer l'avantage que pourrait retirer la Russie d'une mobilisation de ces militaires pour intervenir en Ukraine...

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaitais apporter un tempérament à ces observations. Nous devons faire attention à ne pas projeter le souhait des gouvernements sur ce que pense la population. Lorsque nous nous sommes rendus, en Moldavie, avec Marta de Cidrac et André Reichardt, nous avons discuté avec de jeunes étudiants francophones, qui n'étaient pas contre l'Europe mais pas non plus anti-russes, puisque certains avaient des membres de leur famille russes en Transnistrie. Il faut également rappeler que les progrès faits en matière de justice, de droits de l'homme, ou de corruption par exemple - dans le cadre des contrats d'association de la Moldavie mais aussi de l'Ukraine et de la Géorgie - ont pu être suivis de régressions... Il faut donc être prudent sur cette question.

M. Jean-François Rapin, président. – Je rappellerais aussi une image qui m'a marqué : quand nous sommes allés en Roumanie - dans le cadre d'un déplacement de la commission -, nous avons vu, à la frontière moldave, les agriculteurs cultiver leurs champs avec des chevaux et des carrioles. De même, à la frontière entre la Slovaquie et l'Ukraine, nous avons eu l'impression d'un retour 30 ans en arrière. Il s'agit pour ces populations d'effectuer une transformation profonde de leur mode de vie. À l'inverse, il nous reviendra d'intégrer ces populations et de les faire converger. Aujourd'hui par exemple, il y a une très grande différence de mode de vie entre la Roumanie et la Moldavie.

Culture

Liberté des médias (proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010-13-UE, COM(2022) 457 final) : communication de Mmes Catherine Morin-Desailly et Karine Daniel

M. Jean-François Rapin, président. – Nous poursuivons notre ordre du jour avec une autre facette de notre rôle de suivi des travaux des institutions européennes, un rôle d'information et d'alerte, sur l'évolution des textes législatifs européens. Ce rôle ne se limite pas à l'adoption de résolutions ou d'avis, qui sont officiellement transmis à notre Gouvernement et à la Commission européenne et au Parlement européen. Après que nous avons adopté et transmis ces positions politiques, il nous revient de suivre le parcours législatif de ces textes et d'en informer nos collègues.

C'est ce que nous faisons ce matin, sur le projet de règlement européen sur la liberté des médias, sur lequel nous avons adopté, il y a presque un an jour pour jour, un avis motivé au titre de la subsidiarité. Nous avons aussi organisé, au printemps et cet été, deux tables rondes sur les enjeux de ce texte, pour la presse écrite et l'audiovisuel, en commun avec la commission de la culture.

C'est Catherine Morin-Desailly, qui a sur ces sujets une longue et profonde expertise qui nous en parle, avec Karine Daniel, qui a repris le flambeau d'André Gattolin et de Florence Blatrix Contat et dont je salue la première communication dans notre commission.

Mme Karine Daniel, rapporteure. – C'est une brève communication que nous vous proposons aujourd'hui sur un texte qui a eu un assez long parcours législatif européen : le projet de règlement européen, dit aussi « acte européen » sur la liberté des médias, désormais connu, sous son acronyme anglais de *Media Freedom Act* ou MFA.

Son ambition est grande : instaurer un cadre législatif européen commun pour l'ensemble du secteur des médias et de la presse.

Nous partageons l'objectif louable de cette nouvelle législation européenne : il s'agit, au vu des constats qui ont pu être faits depuis plusieurs années dans quelques pays de l'Union, et récemment en Pologne ou en Hongrie, de renforcer la liberté et l'indépendance éditoriale des entreprises de médias, en recommandant des financements dédiés aux médias de service public, des mesures sur l'attribution équitable et transparente de la publicité, des règles sur la transparence de la propriété des organes de presse et un contrôle des concentrations.

Ce texte institue pour cela un comité de régulation européen qui jouerait également un rôle spécifique dans la lutte contre la désinformation et les *fake news*. Ce comité se substituerait au groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (dit Erga, de son acronyme en anglais, *European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, institué par la directive de l'UE sur les services de médias audiovisuels, dite directive SMA). D'où les modifications proposées de ladite directive, supprimant son article 30 *ter* instituant l'Erga, et remplaçant en conséquence les

références qui y sont faites pour le remplacer par un « Comité » européen de régulation des médias, dénommé « *Board* » en anglais.

Il s'agit ainsi de protéger les entreprises de médias contre des mesures nationales « injustifiées, disproportionnées et discriminatoires », afin de préserver le pluralisme du paysage médiatique européen, de garantir son bon fonctionnement et de renforcer la protection de l'État de droit, dans un contexte international et européen où celui-ci est parfois remis en cause, au sein même de l'Union européenne, dans certains États membres, mais aussi dans des États candidats ou potentiellement candidats, et, dans la plupart des États membres, souvent mis au défi par l'expansion d'internet, des grandes plateformes et des réseaux sociaux, mais aussi par les risques d'ingérences d'États tiers, dans les campagnes électorales nationales ou européennes, notamment. La France n'échappe pas à ces faits.

Qui ne souscrirait à cette vaste ambition ?

Elle fit partie du programme de la Commission européenne dès le début de son mandat et fut en conséquence annoncée dès 2021 par la présidente Ursula von der Leyen : « Les médias ne sont pas des entreprises comme les autres. Leur indépendance est essentielle. Voilà pourquoi l'Europe a besoin d'une loi qui garantisse cette indépendance. »

Notre commission avait évoqué ce texte initialement le 8 décembre 2022, sur le rapport de Catherine Morin-Desailly, André Gattolin et Florence Blatrix Contat, afin d'examiner sa conformité au principe de subsidiarité et avait conclu que la proposition initiale de la Commission européenne du 16 septembre 2022 n'était pas conforme à ce principe, pour des raisons qui sont détaillées dans l'avis motivé adopté devenu résolution du Sénat le 11 décembre 2022.

Sans les reprendre toutes, permettez-moi de les rappeler à grands traits.

Tout d'abord, la Commission européenne fondait sa proposition législative sur le seul article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif au marché intérieur. Or nous faisons valoir, aux côtés d'autres parlements nationaux, dont le Bundesrat, et de nombreux acteurs du secteur, que cette seule approche était réductrice, au regard de la diversité culturelle et linguistique dont les médias et la presse, régionale en particulier, et les radios locales sont aussi l'expression naturelle. C'est pourquoi l'article 167 du TFUE qui se réfère à la diversité culturelle constituait, à notre avis, une base juridique tout aussi pertinente et robuste.

Or, en cette matière, selon l'article 6 c) du TFUE, l'UE ne dispose que d'une compétence d'appui, venant en complément ou en soutien de celle des États membres, ce qui ne justifie nullement une harmonisation législative, laquelle pourrait d'ailleurs se faire aussi bien par le haut que par le bas, entraînant un risque de nivellement pour les États membres ayant un corpus législatif ancien et solide en ce domaine, tel notre pays.

Ainsi, notre avis motivé rappelle la solidité de notre cadre législatif national, reposant sur deux grands piliers que sont les grandes lois républicaines du 29 juillet 1881 pour la presse et du 30 septembre 1986 pour l'audiovisuel.

Nous pointions aussi les risques d'incohérence ou en tout cas d'articulation insuffisante avec les trois principaux textes européens qui constituent la base de l'acquis communautaire en matière de régulation des médias : la directive sur les services de médias audiovisuels (dite SMA) ; la directive établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio (dite CabSat2) ; et le règlement relatif à un marché unique des services numériques (dit DSA).

Nous avons enfin souligné la nécessité de respecter les spécificités professionnelles et législatives de deux écosystèmes qui demeurent très différents, en dépit des convergences numériques : la presse et l'audiovisuel.

Nous n'avons, pas, à l'époque, suscité suffisamment de vocations dans d'autres parlements nationaux, pour envoyer un « carton jaune » à la Commission européenne. Mais nous avons été entendus sur bien des points, au fur et à mesure du cheminement législatif de ce texte, qui approche désormais de sa phase finale.

Notre commission y a contribué, en organisant, les 23 mars et 22 juin de cette année, en commun avec la commission de la culture, deux tables rondes qui nous ont permis de « débroussailler » les enjeux de ce texte, avec les acteurs du secteur et le régulateur national du secteur audiovisuel, l'Arcom, dont nous avons entendu le président, M. Maistre : la première était consacrée à la presse écrite ; la seconde, aux médias audiovisuels. Nous y avons convié notamment le rapporteur pour avis de la commission du marché intérieur du Parlement européen, qui a porté plusieurs de nos préoccupations au cours du parcours de ce texte au sein de l'Assemblée de Strasbourg.

Nous nous en réjouissons car la période estivale, puis le renouvellement sénatorial ne nous ont pas permis de nous exprimer plus avant sur ce texte, pendant qu'il poursuivait son cheminement institutionnel.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Merci, j'ai plaisir à travailler dorénavant avec vous d'autant que nous siégeons ensemble à la commission de la culture. Je tiens aussi à saluer le travail accompli par Florence Blatrix Contat, ici présente, depuis que nous nous sommes saisis de ce texte il y a plus d'un an. Nous avons également une pensée pour notre ancien collègue André Gattolin.

Le Parlement européen a adopté, le 3 octobre dernier, de très nombreux amendements à ce texte, dont la version finale devrait être adoptée demain ; nous avons la satisfaction de constater que plusieurs d'entre eux l'améliorent notablement au regard de nos observations.

Parmi les principaux apports du Parlement européen, je retiendrai les quatre suivants.

Tout d'abord, dans la droite ligne de notre avis motivé, adopté il y a un an, nous pouvons nous féliciter de l'accent mis par le Parlement européen sur la visée de ce texte qui est de créer une norme minimale pour protéger le pluralisme et l'indépendance des médias dans l'ensemble de l'UE.

En effet, comme le Bundesrat allemand, mais aussi plusieurs pays nordiques, nous estimons que cette harmonisation législative *a minima* doit laisser toute latitude aux États membres de maintenir des normes plus élevées – comme c’est le cas en France - et de continuer à développer leur propre réglementation des médias afin de protéger la liberté et le pluralisme et de promouvoir la diversité culturelle et linguistique. Cela est très important car ce n’était pas très explicite dans le projet initial de la Commission européenne et aurait pu amener, à terme, à la remise en cause, au nom du droit de la concurrence ou du marché intérieur de certaines dispositions favorables au secteur qui sont ainsi mieux protégées.

Sur le financement du service public, qui est en débat en France actuellement, comme nous l’avons vu la semaine dernière au Sénat, les fondamentaux sont précisés, tout en maintenant la marge de manœuvre qui doit être laissée aux États, laquelle est importante, en vertu du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne et de son protocole n° 29 sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres (dit « protocole d’Amsterdam »). Si le règlement entend protéger les médias publics, le texte initial ne comportait qu’une formule évasive : le secteur public « doit bénéficier de financements suffisants et stables » et assurer une prévisibilité et une planification. Le texte actuel correspond en tous points à nos débats au Parlement français : « il est nécessaire de garantir que, sans préjudice des règles de l’Union relatives aux aides d’État, les fournisseurs de médias de service public bénéficient d’un financement stable et suffisant pour remplir leur mission, qui assure la prévisibilité de leur planification et leur permette de concevoir des offres pour de nouveaux domaines d’intérêt pour le public ou de nouveaux contenus et formats ainsi que d’évoluer technologiquement afin de conserver une position concurrentielle sur le marché intérieur des médias. Ce financement devrait être déterminé et alloué selon des procédures prévisibles, transparentes, indépendantes, impartiales et non discriminatoires, sur une base pluriannuelle, conformément à la mission de service public des fournisseurs de médias de service public, afin d’éviter les risques d’influence induite liés à des négociations budgétaires annuelles. »

Cela fait vraiment écho aux débats que nous avons eus la semaine dernière, où nous avons demandé à la ministre de la culture qu’après la suppression de la redevance, la LOLF (loi organique relative aux finances publiques) soit modifiée, afin que soit inscrite la pérennité de l’attribution d’une part de la TVA au financement de l’audiovisuel public. Sans modification de la LOLF, nous arriverons à la fin de 2024 au « bout du bout », et l’audiovisuel public se retrouvera sans ressources. L’enrichissement du texte au Parlement européen soutient et justifie nos exigences, tous groupes politiques confondus. Le Sénat est encore une fois à la pointe sur ce sujet.

Dans la jungle numérique actuelle, il importe de développer des contrepoids à la désinformation. Nous avons évoqué ce point également très important du texte européen l’an dernier dans le débat sur notre avis motivé. Le renforcement des droits des médias d’information face aux très grandes plateformes en ligne est une avancée très importante, qu’il convient de préserver, dans le cadre d’une bonne articulation que nous avons exigée avec le DSA, qui a été correctement précisée, nous semble-t-il, par le Parlement européen.

Je souligne un point de vigilance quant au contrôle des concentrations au niveau européen : nous attirons l’attention sur l’importance de bien prendre en compte les principes de subsidiarité et de proportionnalité, et de réserver les nouveaux outils

européens proposés par ce texte à l'échelle strictement européenne qui est celle du marché intérieur et, pour le reste, de s'en tenir aux dispositifs existants mis en place par les États membres.

Nous abordons maintenant la phase finale du trilogue, que la présidence espagnole a bien, semble-t-il, l'intention de mener à son terme. Une phase décisive, et que la présidence espère conclusive, doit avoir lieu demain. S'ensuivra un examen technique, puis une validation par le Coreper, si tout se passe bien. Sinon, le relais sera transmis à la présidence belge, qui aura pour mission de conclure avant la fin du mandat.

Les compromis qui semblent avoir été trouvés sur la plupart des points clés nous paraissent globalement satisfaisants. Nous tenions à rappeler qu'ils répondent à ce stade à la plupart de nos préoccupations.

Soulignons les trois points suivants à ce stade de la négociation.

À l'article 6, les obligations de transparence des services de médias paraissent raisonnables, et le paragraphe 2 concernant l'information du public est limité aux médias d'information, ou, en anglais, seule langue de négociation, produisant des contenus de « *news and current affairs* ».

S'agissant du comité européen et de son secrétariat (articles 8 et 11), leur indépendance a été renforcée sans leur donner la personnalité juridique qui en aurait fait potentiellement une nouvelle agence, ou une nouvelle institution qu'il n'était pas souhaitable de rigidifier. L'indépendance du secrétariat à l'égard de la Commission demeure incontournable pour nous.

On est passé, à l'article 11, paragraphe 1, de la rédaction initiale de la Commission européenne (« Le comité dispose d'un secrétariat, qui est assuré par la Commission. ») à celle du Parlement européen, qui doit être maintenue selon nous :

« Le comité est assisté par un secrétariat distinct et indépendant. Le secrétariat reçoit des instructions uniquement du comité. »

À l'article 17, l'articulation avec le DSA a été précisée, ainsi que le rôle respectif des autorités nationales et du comité dans le processus de dialogue établi avant tout retrait de contenu émanant de services d'information, avec une possibilité d'agir dans l'urgence telle que prévue dans le DSA.

À l'article 4, relatif à la protection des journalistes et de leurs sources, qui a été extrêmement approfondie et renforcée par le Parlement européen, demeure un point d'achoppement pour la France, qui prône une prise en compte de considérations de sécurité nationale.

Il s'agira sans doute d'un « point dur » dans les négociations qui devront aboutir pour achever le trilogue.

En effet, la protection prévue à cet article a été étendue par le Parlement européen pour devenir très large et extensive. Elle concerne les journalistes bien sûr, leur famille, leurs proches, mais aussi tout leur « réseau », leurs contacts, réguliers et occasionnels. Potentiellement toute personne qui a été en contact avec eux. On le

comprend, car il y a eu des cas, dans certains États membres, d'espionnages de journalistes, par l'usage de logiciels espions.

La rédaction adoptée par le Parlement européen ne prévoit qu'un nombre très restreint d'exceptions limitativement énumérées, pour des crimes graves, notamment de terrorisme, sous un contrôle judiciaire extrêmement strict.

Certains États, dont la France, plaident au Conseil pour un assouplissement, une possibilité de dérogation, pour motif de « sécurité nationale », toujours sous contrôle strict *a posteriori*, d'instances qui ne sont pas nécessairement judiciaires, mais administratives, dans notre pays.

C'est assurément un sujet d'interprétation délicat, qui a suscité l'émoi bien légitime et compréhensible d'associations et d'ONG comme Reporters sans frontières, qui s'est exprimée à ce sujet, et que nous avons auditionnée dans le cadre de la table ronde sur la presse écrite, mais pas sur ce point précis. Ce sujet a « fuité » récemment, dans la phase finale des négociations, lesquelles sont, je le rappelle, de la seule responsabilité et prérogative de l'exécutif.

Notre préconisation en pareille matière, où nous entendons bien sûr les arguments des journalistes mais aussi ceux des représentants des services de sécurité, serait, là encore, une fois de plus, d'appeler au respect des principes fondamentaux que nous avons rappelés dans notre avis motivé, de s'en remettre, en l'occurrence, au principe de subsidiarité et de proportionnalité. En effet, la sécurité nationale est de la seule compétence des États, et non de l'Union européenne, et ne peut être déléguée, qui plus est sur le fondement de l'article 114, je le rappelle, au nom du marché intérieur. Dois-je rappeler dans cette enceinte, qui a toujours été très attentive à la défense des libertés fondamentales, en particulier de la liberté de la presse et des droits des journalistes, que les États sont tenus par les traités, notamment l'article 2 du traité sur l'Union européenne, la charte des droits fondamentaux et la jurisprudence, de respecter les droits de l'homme et la liberté de la presse qui est une composante fondamentale de la démocratie et de l'identité de l'Europe ? Il y a là, sans doute, un cadre utile pour une législation d'objectif louable et nécessaire mais d'application délicate.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce point d'étape utile.

M. Didier Marie. – Quelques interrogations sur ce sujet complexe, technique. La première porte sur les phénomènes de concentration tels que ceux que l'on connaît en France aujourd'hui. Deuxièmement, qu'est-ce qui garantit dans le texte l'indépendance des rédactions à l'égard des détenteurs de capital ? Est-ce renvoyé exclusivement au titre de la subsidiarité aux autorités nationales ? Y a-t-il enfin des éléments spécifiques à la protection des sources des journalistes ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le Parlement européen est allé assez loin dans la protection des journalistes et de leurs sources. Je l'ai déjà dit : il y a un débat délicat sur les dérogations réclamées par certains États pour la sécurité nationale. À cet égard, nous renvoyons à l'application du principe de subsidiarité, tout en soulignant que les traités et la charte des droits fondamentaux protègent les droits et libertés incontournables.

Mme Karine Daniel, rapporteure. – Effectivement certains États pourraient remettre en cause les protections acquises par ce texte au nom de la sécurité intérieure, notamment la France.

M. Didier Marie. – Est-ce à dire qu'il pourrait y avoir des recours devant la CJUE et qu'il faut attendre une jurisprudence pour déterminer ce qui peut relever de préoccupations de sécurité intérieure ou non ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je ne puis le dire par avance. Mais on peut l'imaginer.

Mme Karine Daniel, rapporteure. – Des organisations comme Reporters sans frontières (RSF) se mobilisent et alertent sur ces questions.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Tout à fait.

Sur la concentration des médias, l'objectif est bien d'établir un cadre minimal, un corpus de règles spécifiques, au niveau européen. C'est le nouveau comité européen qui succède à l'Erga et réunit les autorités de régulation dont l'Arcom, qui sera chargé d'appliquer les règles, ce qui ne constituera pas *a priori* une jurisprudence à proprement parler, mais un cadre de référence commun.

Mme Audrey Linkenheld. – Je rebondis sur la question précédente, ayant travaillé il y a quelques années sur le sujet des lanceurs d'alerte. Les journalistes seront-ils intégrés dans ce cadre ? C'est un débat qui dure à l'échelle européenne, où les conceptions sont très différentes. On est très sensible à cette question en France, il en va différemment ailleurs, notamment en Pologne à l'époque – et l'on peut espérer que ce pays évolue positivement. Est-elle abordée dans le texte ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'article 4 pose le cadre de la protection complète des journalistes et de leurs sources, incluant tous leurs contacts, leur entourage et cela pourrait inclure des lanceurs d'alerte, même si le mot même de « lanceur d'alerte » n'apparaît pas en tant que tel dans le texte, mais c'est un vrai sujet.

Mme Florence Blatrix Contat. – Nous avons, lors de notre première analyse de subsidiarité, quelques craintes sur d'éventuelles menaces envers la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Sont-elles complètement levées ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Oui, je crois pouvoir dire qu'à cet égard les principes de subsidiarité et de proportionnalité seront respectés, puisque c'est une norme *a minima* qui est établie par ce texte : elle n'empêche pas des normes plus exigeantes en matière de protection des libertés dans chaque État membre.

M. Didier Marie. – Dans le cadre du trilogue, y a-t-il des blocages ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Pas à ma connaissance. Cependant, comme je le disais à l'instant, il reste quelques points en débat sur l'article 4. Je saisis cette occasion pour aborder l'acte sur l'intelligence artificielle (IA), que nous avons examiné avec Florence Blatrix Contat, et qui a abouti à un texte assez équilibré. Nous étions soucieuses d'innovation, afin que l'Europe reste dans la course mondiale, mais aussi de la garantie d'un certain nombre de règles, afin de prévenir les

mésusages de l'IA, d'assurer une transparence et une licéité de l'usage des données, de protéger les droits d'auteur. Il s'en est suivi une guerre entre le ministère de la culture et Bercy, qui plaidait pour beaucoup plus d'innovation et l'abandon de règles qui pourraient nous mettre en désavantage concurrentiel. Nous nous réjouissons que le ministère de la culture ait eu, semble-t-il, gain de cause à l'issue de ce bras de fer. Il resterait encore quelques points à débattre. Je rappelle que la France a toujours été motrice sur la protection des droits d'auteur, des droits voisins, de la propriété intellectuelle. C'est un étalon d'or pour le reste du monde.

Mme Karine Daniel, rapporteure. – Sur l'IA, nous avons reçu la semaine dernière, à la commission de la culture, les syndicats, représentants des traducteurs interprètes, qui estiment que leur profession pourrait être décimée en six mois. Les premiers films et séries traduits à l'aide de l'IA seront diffusés sur la plateforme à partir de janvier. Dans ce secteur mondialisé, la question de la concordance des droits et de la mobilité des œuvres se pose. L'enjeu est important en France où nous avons un secteur très structuré de la traduction et du doublage. Il peut en aller différemment dans des pays plus petits où le secteur est moins structuré et moins performant. Une coordination des positions des États sur ce sujet risque d'être compliquée.

M. Jean-François Rapin, président. - J'insiste pour que notre commission poursuive son travail sur l'IA.

Questions diverses

Reconstitution du groupe de travail sur l'espace et désignation d'un membre du groupe

M. Didier Marie est désigné membre de ce groupe de travail.

Mardi 19 décembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Agriculture et pêche

*Actualité européenne en matière agricole - Audition de M. Marc Fesneau,
ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire*

M. Jean-François Rapin, président. – Nous accueillons aujourd'hui Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire pour évoquer la riche actualité européenne en matière agricole.

Nous avons sollicité cette audition en novembre, à un moment délicat : la Commission européenne avait soumis aux États membres un projet renouvelant l'autorisation du glyphosate pour dix ans. Finalement, vous avez choisi l'abstention, monsieur le ministre, ce qui n'a pas permis aux États membres de dégager une majorité qualifiée sur cette proposition, si bien que la Commission a unilatéralement décidé d'autoriser ce renouvellement.

Nous souhaiterions vous entendre sur ce choix de l'abstention, qui nous semble révélateur de l'embarras du Gouvernement sur ce dossier, pris entre les associations de défense de l'environnement, qui vous rappellent à votre promesse de sortir du glyphosate, et les représentants du monde agricole, qui soulignent l'absence de solution de substitution.

Dans ce contexte, comptez-vous maintenir les restrictions actuellement en vigueur en France ? Le cas échéant, quels dispositifs mettrez-vous en œuvre pour soutenir nos agriculteurs, qui risquent d'être confrontés à des distorsions de concurrence particulièrement pénalisantes ?

Nous avons des interrogations similaires concernant la proposition de règlement sur l'usage durable des pesticides (*Sustainable Use Regulation*, « SUR »), qui, a été rejetée par le Parlement européen à la fin du mois de novembre dernier. Vous semblez croire qu'il est possible de sauver ce texte : un compromis peut-il encore être trouvé, selon vous ? Dans le cas contraire, comptez-vous adapter en conséquence l'objectif national que vous aviez fixé d'une réduction de 50 % de l'usage des pesticides d'ici à 2030 ?

Il nous semble que nous arrivons à un moment d'inflexion où le principe de réalité s'impose enfin et freine le volontarisme de la Commission européenne en matière de transition verte, qui s'est décliné en matière agricole par de nombreuses initiatives législatives : nous les avons dénoncées en faisant valoir l'impératif de l'autonomie alimentaire européenne, et nous regrettons de ne pas avoir été entendus plus tôt. Je pense notamment aux textes sur la restauration de la nature ou sur les émissions industrielles, qui continuent d'inquiéter légitimement nos agriculteurs, soumis à la concurrence de pays tiers échappant, eux, à ces contraintes. Comment entendez-vous les en protéger ? Que peut-on attendre du dialogue stratégique sur le futur de l'agriculture que lance la Commission ? Dans quelle mesure accordera-t-il une place au défi supplémentaire que l'élargissement de l'Union représenterait pour nos agriculteurs ? La

perspective d'une intégration du géant agricole qu'est l'Ukraine suscite des interrogations.

Nous souhaiterions enfin que vous nous rendiez compte du dernier conseil des ministres de l'agriculture de l'Union auquel vous avez participé au nom de notre pays. Cette réunion était particulièrement attendue en ce qui concerne la négociation sur la proposition de législation relative aux nouvelles techniques génomiques, qui pourrait bien être le dernier grand texte agricole susceptible de faire l'objet d'un accord avant les élections européennes. C'est un sujet important à de nombreux égards, à la fois pour l'avenir de la recherche agronomique européenne, pour l'autonomie stratégique et pour la transition verte. Pouvez-vous nous dire s'il est réaliste d'espérer l'adoption de ce texte avant les élections européennes et dans quelle mesure vous avez pu obtenir des assurances utiles concernant la brevetabilité ou la traçabilité des variétés de végétaux issues de ces nouvelles techniques génomiques ?

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – Je suis très heureux d'être devant votre commission afin de vous éclairer sur les sujets agricoles et européens, qui sont étroitement imbriqués. J'ai coutume de dire que la politique agricole commune (PAC), dont nous avons fêté les 60 ans l'année dernière, est l'une des politiques les plus intégrées.

Je propose de vous présenter dans un premier temps l'actualité législative européenne sur les sujets agricoles, et de vous partager ensuite mon ressenti sur la manière dont ces sujets sont abordés à Bruxelles. Enfin, j'évoquerai les négociations avec l'Ukraine, dans la perspective de son adhésion.

Je commencerai par faire un point sur les textes législatifs européens.

En tant que Français, nous devons penser la relation avec nos autres partenaires européens comme une relation de compromis et de dialogue. Avoir raison seul quand on est vingt-sept ne sert pas à grand-chose. J'ai donc nourri des relations bilatérales avec mes collègues en Espagne, en Italie, en Allemagne, en Suède, sur un certain nombre de sujets, et je continuerai de le faire. Je verrai prochainement mon collègue polonais. C'est grâce à ce dialogue que nous obtenons parfois des compromis sur les lignes que nous défendons.

J'évoquerai tout d'abord la directive sur les émissions industrielles, dite directive IED, qui impose des normes de rejets aux élevages de porcs et de volailles. Il était question de l'étendre aux élevages bovins, d'une part, et de modifier les seuils d'effectifs pour les élevages de porcs et de volailles, d'autre part.

Les seuils que j'ai proposés visaient à ne pas modifier profondément les équilibres pour les élevages existants, tout en permettant d'étendre la directive aux élevages bovins – selon nos estimations, entre 100 et 300 élevages bovins en France auraient été concernés. Une telle stratégie permettait de démontrer que notre filière animale est moins industrielle que dans d'autres pays.

Malheureusement, les élevages bovins ont finalement été exclus du compromis du trilogue, à la demande d'une partie de la profession, et les seuils applicables aux élevages de volailles et de porcs ont été abaissés. Des contraintes supplémentaires pèseront donc sur ceux qui voudront agrandir leur élevage ou en créer

un *ex nihilo*. Nous essaierons néanmoins de mettre en place une approche différenciée, selon la taille de l'élevage.

Si le trilogue a donc abouti, rien ne permet de prédire l'issue du vote qui doit désormais avoir lieu au Parlement européen. Nous sommes dans un moment européen que je n'ai pas besoin de vous décrire. Les positions diffèrent souvent en début et en fin de mandat, à l'approche des élections !

Le règlement sur la restauration de la nature a fait l'objet de débats très vifs. Pour ma part, je considère que restauration de la nature ne signifie pas retour à l'état de nature. Or certains estiment qu'il ne faut plus utiliser ni fertilisants, ni engrais, ni produits phytosanitaires dans certaines zones sensibles, ce qui reviendrait à mettre sous cloche une grande partie du territoire. *In fine*, c'est une version amoindrie du texte qui a été retenue à l'issue du trilogue, laquelle n'inquiète plus grand monde, je pense. Il faudra toutefois étudier dans le détail ses effets en fonction des territoires. L'idée sous-jacente de ce texte était tout de même de promouvoir une trajectoire décroissante. Or le *Green Deal* ne peut pas être, selon moi, un accord pour la décroissance. Le compromis auquel nous sommes parvenus n'est donc finalement pas aussi préjudiciable que nous le craignons, reconnaissons-le, mais il faudra être vigilant quant à sa mise en œuvre.

J'en viens à la proposition législative sur les nouvelles techniques génomiques (NTG). Les parlementaires européens, le président de la commission de l'agriculture et celui de la commission de l'environnement avaient noué un accord : adopter concomitamment la réglementation SUR et celle sur les NTG, cette dernière prévoyant également des trajectoires de réduction de l'emploi de produits phytosanitaires. Or la proposition de règlement SUR a été rejetée par le Parlement européen.

L'intérêt de la proposition de règlement SUR résidait en premier lieu dans la mise en place d'une réglementation harmonisée sur les produits phytosanitaires, la France n'accusant pas de retard par rapport à d'autres États membres en la matière. Le règlement SUR présentait également l'avantage d'instaurer une réglementation plus européenne que nationale s'agissant des autorisations de mise sur le marché et des analyses des produits phytosanitaires. À défaut, chacun fait un peu ce qu'il veut.

Ce qui a en partie fait échouer l'accord, c'est que le projet prévoyait l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires dans un certain nombre de zones sensibles, comme les zones Natura 2000. Une telle bascule était tout à fait impossible à mettre en œuvre, ne serait-ce que parce que le règlement ne prévoyait aucun outil financier pour accompagner cette trajectoire. La France n'a pas intérêt à en rabattre sur la question des alternatives aux produits phytosanitaires. Certains produits disparaissent parce que les firmes ne demandent pas de nouvelle autorisation de mise sur le marché. Ces entreprises trouvent le marché européen trop petit et les terrains d'expansion au Brésil, en Ukraine, en Russie et ailleurs beaucoup plus intéressants, avec des processus beaucoup plus simples. D'autres molécules sont retirées par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa), pour des raisons de santé publique ou pour des motifs que l'on n'identifie pas forcément aujourd'hui.

Nous avons de toute façon intérêt à trouver des substituts aux produits phytosanitaires les plus courants, qu'il s'agisse de produits phytosanitaires ayant moins

d'effets sur l'environnement ou sur la santé, ou de produits alternatifs, comme des systèmes de biocontrôle. Les agriculteurs ont tout intérêt à se préparer à de telles alternatives et à se fixer une trajectoire de réduction des produits phytosanitaires. À cet égard, les nouvelles techniques génomiques présentent un intérêt certain.

Nous avons beaucoup poussé le texte sur ce sujet, de même que la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne, afin que le texte soit adopté avant les élections européennes. Il existe encore cependant une minorité de blocage sur cette proposition législative, composée des Allemands pour des motifs liés à l'agriculture biologique, et des pays de l'Est, pour des raisons de brevetabilité ou d'étiquetage.

Deux catégories de NTG ont été créées. Les NTG de catégorie 1 sont considérées comme des variétés conventionnelles, tandis que les NTG de catégorie 2 continuent de relever de la réglementation relative aux OGM.

L'objectif est de parvenir à un accord dans les mois qui viennent. À cet effet, je me rendrai prochainement dans un certain nombre de pays européens dubitatifs pour leur présenter l'intérêt de ces techniques, qui peuvent permettre de réduire le recours aux produits phytosanitaires, mais aussi de lutter contre le dérèglement climatique. On ne peut pas se priver de ces nouvelles techniques alors que tous les pays du monde sont en train d'en développer et de s'en servir. Ces NTG sont très efficaces, car elles permettent d'accélérer des processus naturels de sélection, de plusieurs dizaines de milliers d'années selon certains.

J'ai bon espoir que nous parvenions à un accord. Il faut pour cela obtenir l'accord de deux ou trois pays supplémentaires afin de constituer une majorité.

Cela étant, certains parlementaires, n'ayant pas obtenu le règlement SUR, ne veulent pas de la réglementation sur les nouvelles techniques génomiques. C'est, selon moi, la stratégie du pire. Les plus extrêmes plaident pour un règlement SUR très ambitieux, les autres s'opposaient au principe même de ce règlement. Résultat de ces oppositions cumulées : nous n'avons pas de texte, et c'est à mon sens très regrettable.

J'en viens à présent à la question du glyphosate. Je ne suis pas mal à l'aise avec la position qui a été prise sur ce sujet. Nous n'étions pas radicalement opposés au texte, mais il ne permettait pas d'atteindre les objectifs que nous nous étions fixés s'agissant du glyphosate. La France considère que lorsqu'il est possible de trouver des alternatives au glyphosate, il faut privilégier ces dernières. À l'inverse, lorsqu'il n'existe pas de solution de substitution, il faut utiliser le glyphosate. Nous avons ainsi besoin de cette substance pour l'agriculture de conservation des sols ou dans les territoires fortement escarpés, où le glyphosate est la seule solution pour désherber.

La position de la France n'a donc pas changé. J'ai proposé de réduire l'utilisation du glyphosate partout où cela est possible, sachant que des doutes subsistent sur ses effets, non pas sur la santé, mais sur la biodiversité. Je rappelle que l'EFSA, ainsi que l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), ont indiqué que rien ne permettait de conclure que ce produit présente des risques pour la santé. En revanche, des questions restent en suspens s'agissant de son impact sur la biodiversité. Par conséquent, réduisons l'usage du glyphosate partout où cela est possible, mais gardons-le dans les situations pour

lesquelles nous en avons encore besoin. Telle est la solution pragmatique que nous avons proposée.

Qu'allons-nous faire désormais ? Nous allons nous en tenir à la position française. Certains considèrent que nous surtransposons les dispositions européennes sur ce sujet. Or je rappelle, parce que je suis soucieux des deniers publics, que nous avons octroyé deux ou trois fois 70 millions d'euros de crédits d'impôt pour accompagner ceux qui s'engageaient à moins, voire plus du tout recourir au glyphosate sur leur exploitation. Il serait regrettable de gaspiller 210 millions d'euros ! Il est vrai, je suis d'accord avec vous, que, sur bien des sujets, nous surtransposons et créons de la distorsion concurrentielle, mais en l'occurrence, les agriculteurs ont, me semble-t-il, trouvé une voie pour faire face aux difficultés qui sont les leurs en la matière.

J'évoquerai à présent la politique agricole commune. La première année de mise en œuvre d'une nouvelle PAC est toujours un moment relativement complexe. Certains agriculteurs, mais aussi les services du ministère, se souviennent encore très douloureusement de la mise en œuvre de la PAC en 2015 et des difficultés de paiement auxquelles ont alors été confrontés les agriculteurs. Cette année, nous avons procédé aux paiements dans de bonnes conditions, avec un calendrier resserré.

La PAC prévoit des nouveautés : les écorégimes et, à la demande des jeunes agriculteurs, une meilleure définition de l'agriculteur actif, afin que des subventions au titre de la PAC ne puissent pas être accordées à des agriculteurs qui ne sont pas réellement actifs.

Les écorégimes permettent des évolutions. Certains considèrent que la PAC n'est pas assez verte, qu'elle ne favorise pas assez les transitions. Or la conditionnalité, la rotation des cultures, les couverts d'interculture, les éléments fixes de biodiversité sont autant d'éléments qui permettent d'engager une réelle transition dans le secteur agricole.

Je vais à présent vous donner mon sentiment sur la façon dont fonctionne l'Union européenne, s'agissant des sujets agricoles. Je suis frappé de voir avec quelle lenteur les décisions sont prises dans l'espace européen. J'ai la conviction que les mécanismes de prise de décisions ont été prévus pour les temps de paix et de prospérité, beaucoup moins pour les temps de guerre et de désordre du monde. Or on ne peut pas attendre six, neuf ou douze mois pour changer un règlement, parce que les lois de la guerre, qu'elle soit économique ou alimentaire, sont ce qu'elles sont.

À cet égard, le *Green Deal* a été proposé à une époque différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. Dans l'intervalle, nous avons été confrontés au covid, à la guerre en Ukraine ainsi qu'à un dérèglement des sujets alimentaires. Nous nous sommes également rendu compte que le dérèglement climatique allait produire des effets délétères sur l'équilibre et la sécurité alimentaires. L'Europe doit donc revoir, me semble-t-il, sa politique à l'aune de ces nouveaux déterminants. Or, je trouve qu'elle a du mal à le faire.

Certes, la présidente Ursula von der Leyen a pris des initiatives, avec le lancement par la Commission européenne du dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture, mais je crains que nous n'ayons du mal à travailler sereinement sur ces sujets à six mois d'une échéance électorale. Si nous n'y prenons pas garde, si nous nous

privons des moyens de produire, nous prendrons le même chemin sur les questions alimentaires qu'en matière énergétique. Alors que l'Europe a importé 20 millions de tonnes de céréales l'année dernière, elle en importera 40 millions cette année : c'est préoccupant.

La France a donc pris une initiative sur les jachères, car nous ne pouvons pas entretenir une forme d'utopie et continuer d'avoir 4 % de terres en jachère si nous ne sommes pas capables de couvrir nos propres besoins.

Par ailleurs, l'Europe ne se pense pas comme une puissance en matière de souveraineté alimentaire. Il nous faut non seulement nourrir notre propre population malgré les contraintes climatiques ou autres, mais également nous demander qui va nourrir les pays à nos frontières. Qui va nourrir le bassin méditerranéen ? Pour dire les choses plus clairement, que ce soit l'Union européenne ou la Russie n'est pas neutre.

J'en viens à mon dernier point : la question ukrainienne. Vous le savez, les négociations d'adhésion sont longues par nature, notamment pour intégrer l'acquis communautaire. Un pays n'appliquant pas l'acquis communautaire, notamment en matière agricole, ne peut pas adhérer à l'Union européenne. Les Ukrainiens le savent, je le leur ai dit il y a un mois et demi.

L'Ukraine est une immense puissance agricole. Allons-nous en faire un allié pour notre souveraineté alimentaire ou la laisser mettre à mal notre agriculture ? L'Ukraine va-t-elle conquérir avec nous des marchés sur lesquels sont aujourd'hui les Russes, les Brésiliens ou les Américains ? Ou va-t-elle nous concurrencer sur nos marchés ? Il faut travailler sur cette question avec les Ukrainiens, quelle que soit l'échéance de l'intégration de leur pays dans l'Union. C'est la première fois que nous allons faire entrer dans l'Union un pays plus productif et plus compétitif que nous en matière agricole. La structure des exploitations et la nature des sols font de l'Ukraine un eldorado.

En Ukraine, la politique agricole est très puissamment portée par des opérateurs privés, qui défendent leurs intérêts immédiats. Je pense que, pour notre part, nous devons essayer de penser à long terme avec les autorités ukrainiennes, l'Ukraine ayant des structures agricoles lui permettant de concurrencer les Brésiliens en Afrique et en Asie.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous n'avons cessé de demander à la Commission des études d'impact du *Green Deal* sur l'agriculture française. Nous n'avons pu accéder qu'à une étude américaine, qui montrait que notre production baisserait de 10 % à 15 %. Pourquoi l'Union européenne n'a-t-elle pas affronté cette question, en produisant et publiant des études à ce sujet ? La France aurait dû l'y pousser. Cela aurait facilité le dialogue et la compréhension des mesures sur nos territoires...

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – Je me pose la même question !

M. Jean-François Rapin, président. – C'est donc grave.

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – Oui, et c'est pour cela que nous avons refusé plusieurs dispositions, faute d'un chiffrage crédible de leur impact sur notre production.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous sommes tous d'accord sur les objectifs. Reste à s'entendre sur les moyens...

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – Nul n'est capable à ce jour de chiffrer l'impact du *Green Deal* sur la production agricole. Pourtant, la Commission européenne a de puissants moyens pour étudier ces questions. Cela nourrit la crainte qu'elle cache des éléments... Une de ses études montre que la réglementation SUR réduirait notre production viticole de 30 %, sans que nul ne s'en émeuve.

La planification nationale est importante pour accorder entre eux les différents types d'objectifs : environnementaux, de souveraineté, de production... Sans cela, on n'arrive pas à produire. D'où l'importance des études d'impact, notamment pour expliquer nos choix aux agriculteurs.

M. Cyril Pellevat. – Ma question porte sur la proposition de directive relative à la surveillance des sols présentée par la Commission européenne en juillet dernier. Ce texte comporte des dispositions sur les principes de gestion durable des terres agricoles. La mise en œuvre des mesures de gestion durable des sols pourrait représenter des coûts importants pour les agriculteurs comme pour l'État. Quelles sont les actions mises en œuvre par le ministère de l'agriculture en la matière ? Dans quelle mesure les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales ont-elles contribué à une amélioration des pratiques agricoles ? Faut-il renforcer leur niveau d'ambition pour atteindre les objectifs définis dans la nouvelle stratégie de l'Union européenne en matière de sols ?

M. Jacques Fernique. – J'aimerais d'abord revenir sur la déréglementation des NTG. La France soutient le compromis de Madrid sur le texte de la Commission, qui vise à assouplir les règles de mise sur le marché et de mise en culture pour certaines NTG. Ces nouveaux OGM, qui permettent de sélectionner les semences, étaient interdits dans l'Union européenne. Si ce compromis est accepté, les végétaux issus de certaines NTG seraient dispensés d'effectuer des contrôles de traçabilité et d'étiquetage parce qu'ils seraient considérés comme des plantes conventionnelles. La Commission a concédé la réalisation d'une étude d'impact sur le volet du texte relatif aux brevets, mais en 2025, après l'adoption de la nouvelle réglementation – or les brevets sont valables vingt ans. J'aurais voulu que le Gouvernement exprime une position ferme au Conseil contre tout affaiblissement de la réglementation des OGM. J'ai compris que ce n'était pas votre position.

Sur le Mercosur, nous sommes en phase avec la position du Gouvernement, qui freine l'adoption de l'accord. Juste avant la COP28, le Brésil a voté une loi qui facilite l'approbation de nouveaux pesticides. Conclure l'accord avec le Mercosur dans ces conditions, c'est mettre en péril notre agriculture... Le Président de la République a prévu de se rendre au Brésil en mars pour continuer les négociations. Nous espérons qu'il ne cédera pas.

L'accord avec la Nouvelle-Zélande adopté le 23 novembre par les députés européens aura un impact direct sur l'activité de nos éleveurs. Or les conditions d'élevage ne sont pas équivalentes, avec une hausse des coûts de production chez nous, imputable au plan contre les attaques de loups. On ne peut pas prôner la souveraineté alimentaire et envoyer paître nos éleveurs !

Mme Gisèle Jourda. – Cyril Pellevat et moi-même y avons travaillé pour la commission des affaires européennes et je suis très préoccupée par cette arlésienne dont on parle tant, qui devrait nous arriver d'ici à 2030 : une directive européenne sur la protection des sols. Par-delà les enjeux agricoles, il faut parler des aléas climatiques. Vous êtes venu dans mon département, monsieur le ministre, à une période dramatique pour nous, où les pollutions historiques à l'arsenic s'étaient réveillées, impactant des terres agricoles. Nous en sortons à peine. Quelle est la position du Gouvernement sur ce sujet ? S'active-t-il suffisamment pour faire adopter cette directive européenne ? Nous avons une loi sur l'air, une loi sur l'eau, mais toujours aucun texte sur les sols. Parmi les freins à une telle réglementation, figure, nous le savons, le fait que les sols relèvent de la propriété privée... Vous cherchez un juste équilibre entre les ambitions agricoles et environnementales. Mais j'insiste : vivre sur des sols sains est aussi important que l'air que nous respirons ou l'eau que nous buvons.

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – D'abord, je ne crois pas qu'il faille opposer la question de la santé des sols et celle de la production agricole. On sait qu'une partie de la baisse de production agricole est due à une dégradation de la santé des sols. Nous avons besoin de travailler sur la qualité des sols en matière organique. Parfois, nous oublions que ce sur quoi nous plantons compte beaucoup pour la capacité de production. À facteurs de production presque inchangés, la productivité agricole française a diminué, pour des raisons d'usure des sols, entre autres. La matière organique est moins présente, nous avons sans doute trop labouré, c'est pourquoi nous avons élaboré des techniques simplifiées, c'est pourquoi nous avons besoin de glyphosate, et ainsi de suite.

Mais qu'est-ce que la santé des sols ? S'agit-il de ce qui se trouve dans les sols, et qui pourrait être toxique, ou bien de la capacité fonctionnelle du sol ? Il nous faut déterminer si le sol a une fonction de purification ou de production. Nous veillerons à ce que les réglementations européennes ne nous conduisent pas à revenir en arrière. Nous luttons contre la rhétorique selon laquelle moins nous aurions d'activité agricole, mieux l'environnement se porterait. Pour autant, nous avons besoin de sols en bonne santé pour la production agricole. J'ajoute que l'intégration de matières organiques dans les sols est l'une des façons de stocker du carbone, comme le montre bien l'initiative « 4 pour 1 000 », prise par mon prédécesseur Stéphane Le Foll. Se préoccuper de la santé des sols ne doit pas nous amener à stériliser la capacité à produire.

Au contraire, il est nécessaire de restaurer une fonction de production dans les sols. Certaines pratiques agricoles requises pour cela sont également vertueuses du point de vue environnemental. Elles favorisent la présence de micro-organismes, stimulent la vie dans les sols, augmentent le stockage de carbone et améliorent la production.

Les NBT – *new breeding techniques* – et NTG ne sont pas des OGM selon la définition classique. C'est pourquoi il faut une réglementation spécifique. Il est essentiel de se référer à la science pour comprendre les enjeux : en réalité, il sera très

difficile de distinguer un produit issu des NBT d'un produit conventionnel. Cela démontre à quel point nous ne nous éloignons pas d'un cycle naturel. Il est donc paradoxal de vouloir l'étiqueter alors que, dans la nature, nous ne saurions faire la distinction. Les NTG permettent, par exemple, de travailler sur le génome du blé pour lui conférer une résistance à certaines maladies. C'est toujours du blé, mais modifié à l'aide de son propre génome, contrairement à ce qui se faisait pour le maïs par exemple.

Quant aux OGM, leur échec est en grande partie dû au fait qu'ils encourageaient l'utilisation de produits phytosanitaires, étant résistants aux herbicides. Mais ce n'est pas du tout ce qui est envisagé dans le texte. La France a réussi à faire en sorte que la proposition de règlement précise que les NTG doivent servir la transition agroécologique, en contribuant à réduire l'utilisation de produits phytosanitaires ou à faire face aux changements climatiques à venir. C'est un point crucial à mes yeux.

La France se vit parfois comme si elle était une île déserte, certains ignorant qu'il existe des outils formidables pour lutter contre la baisse de production liée au dérèglement climatique, et que tout le monde en dispose sauf nous, alors même que personne ne prend de risques ! Ce débat est un débat de postures. Chacun, sommé d'être dans un camp ou dans l'autre, n'arrive pas à sortir de son dogme. Pour ma part, je pense que ce qui est sur la table est un compromis acceptable.

J'en viens aux accords commerciaux. Je l'ai déjà dit au Sénat, pour qu'il y ait souveraineté, il est impératif de pouvoir échanger. L'équilibre de nombre de nos filières agricoles dépend de notre capacité à exporter, qu'il s'agisse du lait, des céréales, du porc ou bien sûr de la viticulture. Nous avons besoin du commerce, surtout au vu de notre orientation vers une trajectoire décroissante en termes de production. Nous devons par conséquent trouver un équilibre entre nos besoins commerciaux et les impératifs environnementaux. Il est crucial que tout accord soit compatible avec les objectifs climatiques.

Bien sûr, les autres pays n'ont pas exactement la même agriculture : l'agriculture brésilienne n'a pas les mêmes contraintes et les mêmes caractéristiques que l'agriculture française ou européenne. Mais si nous refusons d'importer, d'autres refuseront qu'on exporte chez eux. Là encore, tout est question d'équilibre. C'est ce qui justifie notre position sur le Mercosur, ou notre position favorable à la Nouvelle-Zélande : le système néo-zélandais est hyperextensif, mais nous refusons celui du Brésil, qui est très intensif...

En ce qui concerne la France elle-même, le véritable enjeu de compétitivité réside dans la concurrence avec les autres pays européens. Les accords internationaux au cœur des discussions ne sont pas en vigueur. L'accord avec le Mercosur n'existe pas encore, l'accord avec la Nouvelle-Zélande vient juste d'être voté, celui avec l'Australie a été rejeté. Est seulement en vigueur l'Accord économique et commercial global (Ceta) avec le Canada, qui produit des effets positifs. Mon collègue belge pourrait vous dire qu'être engagé dans des accords internationaux, c'est souvent mieux que de ne pas l'être.

Enfin, je crois qu'il est crucial de convaincre la Commission européenne. Contrairement à la Direction générale de l'Agriculture, la Direction générale du Commerce a toujours eu une vision plus ouverte, favorable aux accords, sans stratégie

marquée sur les questions agricoles. Je pense que la question de la sécurité alimentaire devrait être prioritaire dans l'élaboration des accords internationaux à venir.

M. Michaël Weber. – Je le reconnais, l'aspect dogmatique peut influencer nos positions respectives sur des sujets tels que les OGM et le glyphosate. Cela soulève l'importance d'une évolution mutuelle, mais ce serait un débat nécessitant bien plus de temps que celui que nous avons aujourd'hui.

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – C'est tout l'art du compromis...

M. Michaël Weber. – C'est en effet tout un art que celui du compromis, et malheureusement, nous n'en sommes pas encore là.

Revenons au pacte vert pour l'Europe et à la stratégie « De la ferme à la table » pour une alimentation plus saine et durable. Vous avez mentionné des revers tels que l'abandon du règlement sur l'utilisation durable des pesticides et une moindre ambition pour la restauration des systèmes agricoles. Face à ces défis, comment les objectifs du pacte vert pourront-ils être atteints ? La France aspire à être un exemple en matière de transition agroécologique. Dès lors, comment entendez-vous maintenir les efforts pour atteindre les objectifs du Pacte vert pour l'Europe

Avec seulement 10 % de surfaces en agriculture biologique, nous sommes bien loin des objectifs fixés par le plan d'action pour la production biologique dans l'Union, qui visait à consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique. Dans le cadre de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Égalim), l'objectif était de parvenir à 20 % de produits bio en restauration collective, et nous sommes actuellement à 6 %. Comment envisagez-vous d'atteindre ces objectifs ? Quels moyens seront déployés à cet effet ? Ces moyens s'inscrivent-ils dans une stratégie européenne, ou la démarche haute valeur environnementale (HVE) risque-t-elle de prendre le dessus sur la démarche bio, alors qu'elle n'est pas aussi exemplaire ?

Mme Florence Blatrix Contat. – En 2021, la Cour des comptes européenne avait relevé que la PAC 2014-2020 ne respectait pas les engagements européens en matière d'utilisation durable de l'eau, notamment les recommandations de la directive-cadre sur l'eau (DCE). Comment la PAC 2023-2027 remédie-t-elle à ces lacunes ? Encourage-t-elle une utilisation plus rationnelle de l'eau, notamment dans les paiements directs aux agriculteurs et les critères de conditionnalité ?

En ce qui concerne la qualité, la DCE vise à prévenir et à réduire les pollutions, avec pour objectif un bon état écologique de l'eau. La directive de 2000 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine redéfinit les normes essentielles de qualité de l'eau et les règles de transparence pour les consommateurs. On le voit bien, la protection des captages d'eau est essentielle. Nous avons organisé 80 auditions au Sénat dans le cadre d'une mission d'information qui a produit un rapport intitulé : « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement ». Même la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) nous a dit que l'objectif de protéger les captages d'eau, c'est-à-dire aujourd'hui environ 3 % des surfaces agricoles, était

essentiel. Quelles mesures comptez-vous prendre pour atteindre cet objectif ? À quelle échéance ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je me fais l'écho de ce que vous avez dit sur l'Ukraine. Un grand industriel de l'ouest de la Sarthe vient d'annoncer la fermeture de 200 poulaillers à cause d'importations de volailles des autres pays de l'Est, qui risquent de compliquer fortement la donne, ce qui inquiète beaucoup le milieu agricole.

Par ailleurs, l'agrivoltaïsme me préoccupe. Les cartes communales présentées sur les énergies renouvelables (EnR) montrent une propension à l'accélération de leur déploiement qui concerne des terres agricoles. Des agriculteurs qui arrivent à l'âge de 50 ou 55 ans, plutôt que de transmettre leur exploitation, songent à installer de l'agrivoltaïsme et à toucher les 2 000 ou 3 000 euros par hectare correspondants – comme une retraite. Ce sujet est peut-être en marge des discussions européennes, mais il concerne toute l'Europe.

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – Sur le glyphosate, plutôt que d'être dogmatiques, nous essayons de réduire l'usage partout où c'est possible. C'est une façon de sortir de ce débat clivant, où le glyphosate est devenu un totem de combat. Cette capacité à éviter le piège des extrêmes nous permettra de progresser.

Vous évoquez les questions d'eau. On ne se demande jamais, quand on pose ces questions, si nous sommes capables de produire. La baisse constante de la production agricole européenne sur une décennie est alarmante, surtout vu l'importation massive de céréales en Europe, qui atteint cette année 40 millions de tonnes. Comme le disait Charles Péguy du kantisme, « ils ont les mains pures, mais ils n'ont pas de mains » ! Cette dépendance accrue vis-à-vis des importations soulève des questions cruciales sur notre capacité à maintenir une sécurité alimentaire robuste, surtout dans un espace géographique limité comme celui de l'Union européenne, d'autant que nous avons besoin de plus de biomasse, pour les biomatériaux, les biocombustibles, les bioénergies... Il faut un *Green Deal*, certes, mais pas aux dépens de notre sécurité alimentaire. Nous avons donc besoin d'outils et de systèmes plus productifs. Les Américains ou les Brésiliens peuvent avoir une production à faible rendement, puisqu'ils ont des surfaces immenses. Les Ukrainiens jouissent de terres d'une grande qualité, leur assurant de forts rendements. Puisque qu'en Europe, nous avons des espaces contraints, il nous faut parvenir à une productivité très forte. Sinon, la production est amenée à baisser, ce qui accroît notre dépendance. Vous avez également abordé la question du bio. Cette production doit surtout susciter la demande des consommateurs, plutôt que de dépendre uniquement des politiques publiques. Près de 800 millions d'euros sont dépensés dans le cadre de la PAC et des dispositifs nationaux pour favoriser le maintien ou la transition vers l'agriculture biologique. Nous avons évidemment besoin de la production biologique. Néanmoins, passer entièrement au bio pourrait soulever des défis de production et d'importation encore plus importants.

Concernant l'eau, la couverture permanente, qui assure l'occupation continue des sols par les cultures, permet de mieux stocker, et d'éviter que s'échappent les nitrates, entre autres. Nous devons favoriser l'agroécologie, car la rotation des cultures permet de mieux fixer l'azote, et réduit le recours aux engrais et donc aux produits phytosanitaires. Dans la PAC, les écorégimes viennent conforter une stratégie

d'évolution des assolements et de réduction des produits phytosanitaires. Là encore, il faut trouver un équilibre pour ne pas pénaliser excessivement les producteurs.

En ce qui concerne l'agrivoltaïsme, une réflexion sur la répartition de la valeur générée par ces innovations paraît nécessaire, afin de ne pas favoriser une partie au détriment d'une autre et d'éviter les opportunistes. Nous devons aussi limiter la baisse de production induite par ces projets. Sur tout cela, nous devons travailler avec le monde agricole.

Vous m'interrogez enfin sur l'importation de volaille ukrainienne et ses conséquences sur le marché européen. La réévaluation régulière de cette ouverture aux importations ukrainiennes est essentielle pour assurer la stabilité des marchés agricoles européens. Il faudra donc documenter les choses, comme nous le disions tout à l'heure. On me dit que l'impact est marginal, mais je vois des importations françaises importantes. Les Ukrainiens ont bénéficié de la baisse de notre production, liée notamment à la grippe aviaire. J'irai en Ukraine souligner que, si nous parlons d'adhésion, nous ne pouvons pas ainsi nous faire tailler des croupières... C'est au Gouvernement ukrainien de prendre ses dispositions pour que ses céréales soient exportées hors de l'Europe, afin que les marchés y trouvent leur équilibre.

M. Louis Vogel. – Monsieur le ministre, qui dit nouvelle PAC – nous sommes dans la première année de mise en œuvre de cette dernière – dit nouvelle gouvernance, nouvelle répartition des pouvoirs entre l'État et les régions et transfert de moyens sans précédent vers ces dernières.

Dans certaines régions, le volume des dossiers engagés et effectivement transférés au 1^{er} janvier 2023 est égal, voire supérieur, à celui des dossiers traités entre 2014 et 2019. La gestion de tels stocks entraîne inévitablement des retards de paiement, qui sont à l'origine d'un grand mécontentement chez nos agriculteurs. Que comptez-vous faire pour y remédier ?

M. Alain Cadec. – Une fois n'est pas coutume, je remercie M. le ministre d'avoir trouvé 180 millions d'euros pour les mesures agroenvironnementales et climatiques (Maec).

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – Ce n'est hélas que 150, mais c'est déjà ça !

M. Alain Cadec. – Quoi qu'il en soit, ceux qui les attendaient avec impatience vous félicitent et vous remercient.

Vous avez évoqué l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, en essayant de nous expliquer que ses effets sur le marché seraient mineurs. *Quid* de la PAC et du marché unique ? L'Ukraine est un grand pays agricole et son adhésion représenterait nécessairement un défi. Qu'en pensez-vous ? Le processus d'adhésion prendra certes des années, mais nous devons être très vigilants.

Mme Karine Daniel. – Avec mes collègues Daniel Gremillet et Jean-Michel Arnaud, j'ai le plaisir d'être co-rapporteuse de notre commission sur la proposition de règlement relative aux nouvelles technologies génomiques. Plus nous menons d'auditions, plus nous mettons en lumière des controverses économiques et,

étonnamment, scientifiques. Or votre position me paraît, monsieur le ministre, en décalage avec ces enjeux.

Par ailleurs, Ursula von der Leyen a annoncé voilà quelques mois un dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture. Comment avance-t-il ? Quel est le positionnement de la France, dans le contexte des prochaines élections européennes ? Quelle forme prendra ce dialogue et comment le Parlement y sera-t-il associé ?

En ce qui concerne les exportations de la Russie sur le continent africain, plusieurs organisations professionnelles françaises s'inquiètent du non-respect des règles commerciales et des flux parfois étonnants qui sont constatés. Avez-vous des informations à ce sujet ?

Enfin, je souhaitais relayer l'inquiétude des chercheurs, directeurs de recherche et enseignants-chercheurs des écoles d'agriculture et d'agronomie, qui découle de nos discussions sur l'asile et l'immigration. Beaucoup d'étudiants étrangers viennent faire leur thèse en France. Quel signal enverrons-nous aux étudiants et aux enseignants de nos écoles et universités ?

Mme Marta de Cidrac. – L'additif E250 ou nitrite de sodium sera, semble-t-il, interdit en Europe pour l'alimentation des animaux domestiques, notamment dans les croquettes pour chiens et chats. Il resterait pourtant autorisé pour l'alimentation humaine, notamment dans les charcuteries. Quelle est la position de la France sur ce sujet de santé publique ?

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – Il n'existe pas d'interdiction européenne des nitrites dans l'alimentation des chats et des chiens. Pour une raison que j'ignore encore, les entreprises du secteur ont décidé d'elles-mêmes de retirer les nitrites de leurs produits. Vous savez, par ailleurs, que l'on peut parfois donner à nos animaux des aliments que nous n'imaginerions pas consommer nous-mêmes. Du fait de leur biologie, ils sont en effet moins sujets au risque de botulisme par exemple, qui justifie l'utilisation des nitrites.

Les décisions relatives aux nitrites dans les charcuteries ont été éclairées par l'Anses. Nous appliquons ses recommandations et tâchons de réduire l'utilisation des nitrites tout en conservant le souci de la santé publique. Il faut savoir qu'un accident mortel est survenu récemment à la suite de l'ingestion d'un jambon artisanal qui n'avait pas été traité aux nitrites.

Je ne défends ici aucun lobby. Nous avons pris nos décisions en conscience sur le fondement de l'avis de l'Anses. Permettez-moi également de signaler que les grandes firmes ne seraient pas spécialement gênées par l'interdiction des nitrites. Elles savent faire en masse. Ce n'est donc pas principalement une question de *lobbies*.

Monsieur Vogel, vous m'interrogez sur la mise en œuvre de la PAC. Un certain nombre de prérogatives en matière de politique agricole commune ont en effet été confiées aux régions.

Étant un pur produit de la démocratie locale, je suis plutôt décentralisateur dans l'âme. Et pourtant, partout où je me rends, dès que l'on aborde le sujet de la dotation jeunes agriculteurs (DJA), on me demande de la recentraliser. Tel agriculteur

considère comme plus attractif le dispositif mis en œuvre dans la région voisine, tel autre juge les conditions d'éligibilité trop strictes dans sa région... C'est toute la question de la différenciation et de la décentralisation. Comment mener une politique agricole commune nationale ? La question se pose. Il est étonnant de voir qu'on peut aujourd'hui nous reprocher d'être allés trop loin dans la décentralisation.

En ce qui concerne le transfert des effectifs et des dossiers DJA, les régions m'avaient demandé, dès mon arrivée au ministère, de m'assurer que les effectifs transférés seraient suffisants. On peut toujours en débattre, mais Régions de France reconnaît volontiers que nous avons fait un effort. Il a été proposé à des fonctionnaires des directions départementales des territoires (DDT) d'aller travailler en région, selon les modalités offertes par les régions. Tous ne l'ont pas fait. Il a donc été nécessaire, parfois, pour instruire les dossiers, de recruter *ex nihilo* des personnes qui n'avaient pas cette expérience. Dans d'autres régions, les choses se sont bien passées. Voilà qui explique certaines différences et des retards plus importants par endroits.

En Bourgogne-Franche-Comté en particulier, les tensions étaient telles entre les jeunes agriculteurs et la région que nous avons pris l'engagement de reprendre 200 dossiers, puis 250 supplémentaires en instruction, afin d'écouler les stocks. En bonne intelligence avec la présidente de région, l'État a donc mis les moyens pour permettre l'instruction des dossiers.

Monsieur Cadec, je suis sensible à vos remerciements pour les mesures agroenvironnementales. Elles couvrent, selon moi, les besoins, en particulier ceux de la Bretagne.

Vous avez raison par ailleurs, l'intégration de l'Ukraine changerait bien entendu la donne. Mon propos était de dire que, avec ou sans adhésion, la présence de cette puissance agricole à nos frontières produit déjà – et depuis plusieurs années – ses effets sur le marché.

Même si la question se pose non pas pour la PAC 2027, mais pour la suivante, nous devons réfléchir à une évolution de la PAC. Le dérèglement climatique, les bouleversements géopolitiques incessants, les crises économiques et l'arythmie des revenus qui en découlent doivent être pris en compte. Une exploitation de 40 000 hectares doit-elle bénéficier du même soutien qu'une exploitation de 100 hectares ? Poser la question, c'est déjà y répondre.

Les Ukrainiens, d'ailleurs, ne cherchent pas spécialement à bénéficier des crédits de la PAC. Ils n'en ont pas besoin pour être compétitifs. Il ne faudrait pas que nous nous liions les mains et que nous ne parvenions plus à produire suffisamment de céréales. Le besoin serait alors couvert par l'Ukraine.

Dans le processus d'adhésion qui sera long et dont nous ne connaissons pas l'issue, il nous faut donc entrer dans un dialogue et considérer l'Ukraine non pas comme un concurrent, mais comme un partenaire. Nous avons besoin de construire avec les Ukrainiens une stratégie européenne non pas nécessairement dans le cadre de l'« Union », mais du « continent », sur la question agricole.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous avons vécu récemment ce que pourrait être l'arrivée des céréales ukrainiennes sur le marché européen, avec l'épisode

des céréales qui étaient destinées à l'Afrique et qui ont transité par l'Union européenne. Les États membres avaient dû fermer leurs frontières, car les prix avaient été complètement cassés. Beaucoup d'exploitations agricoles avaient été brutalement mises en faillite et le prix du blé avait chuté de moitié, voire avait été divisé par trois.

Je rejoins Alain Cadec : comment intégrer le géant ukrainien tout en évitant la baisse des prix ? Une grande exploitation peut baisser ses prix bien plus facilement qu'une petite.

M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. – C'est tout l'enjeu, en effet. La question est de savoir ce que nous faisons avec ce géant qui grandit à nos frontières.

La France est une puissance céréalière exportatrice. Avec les Ukrainiens, nous pouvons construire une puissance agricole européenne. Sans eux, la question ne se pose pas dans les mêmes termes.

Sur la question des NTG, les scientifiques s'accordent à dire que les risques sont marginaux, voire inexistantes.

Nous vivons dans un monde de controverses. D'aucuns ne nous ont-ils pas expliqué qu'on pouvait guérir du covid en avalant de l'eau de javel quand d'autres nous ont déconseillé de nous vacciner ? Dans le monde tel qu'il est aujourd'hui, il n'existe plus de faits scientifiques avérés : vous trouverez toujours quelqu'un pour brandir une étude complémentaire contredisant les conclusions de la majorité des scientifiques. Pour ma part, j'ai tendance à me fier à la majorité des scientifiques.

Je le répète, se priver de ces techniques, c'est, à terme, se livrer à d'autres. C'est aussi simple que cela. Tout le monde utilise désormais ce levier puissant de transformation du modèle agricole. Si nous refusons les produits phytosanitaires, si nous refusons les NTG et si nous ne voulons pas non plus travailler la question de l'eau, je ne sais pas comment nous produirons demain.

L'Europe importe ses céréales et la France est le seul pays excédentaire en la matière. Les Russes sont en train de saturer le marché grâce à des prix très bas et une qualité médiocre, y compris en matière d'alimentation humaine. C'est, pour nous, certes, un avantage comparatif : nous pouvons encore intervenir sur ces marchés, puisque les céréales françaises sont réputées pour leur qualité. Il n'en reste pas moins que les Russes organisent ni plus ni moins la dépendance des pays africains. Pour y répondre, nous devons être un acteur du jeu. Il nous faut donc être en capacité de fournir et de produire. À défaut, nous regarderons M. Poutine placer ses pions et son jeu de dominos.

L'Europe a par conséquent rendez-vous avec sa stratégie de souveraineté. Le commissaire européen à l'Agriculture me disait que le marché des céréales avait produit autant cette année que les autres années, mais les disparités sont fortes selon les zones ! Si l'on étend le raisonnement, on peut considérer que l'énergie – gaz et pétrole – est en quantité suffisante, mais qui la détient ? Nous avons fait preuve d'aveuglement sur la question du gaz : il y en avait, mais il était chez les Russes, autrement dit nos adversaires d'aujourd'hui !

La question de savoir qui nourrit les Français, les Européens et nos voisins immédiats est centrale. Si nous voulons assumer ce rôle, il nous faudra nous doter des outils adéquats. Si une trajectoire de réduction des produits phytosanitaires paraît nécessaire, il me semble également que les NTG ou encore l'adoption de nouvelles pratiques agricoles sont utiles. À défaut, nous serons rapidement dans l'impasse. Nous le sommes d'ailleurs déjà en partie. Sur ces marchés, nous n'imposerons pas nos règles au reste du monde. C'est la nécessité de nourrir qui impose ses règles.

En début d'année, nous avons ainsi débattu de l'utilisation de la phosphine, un produit insecticide, dans les céréales. J'ai beaucoup œuvré pour une libéralisation, car nous aurions pu, du fait d'une décision domestique, nous retrouver dans une situation nous empêchant d'exporter des céréales vers des pays demandeurs. Nous aurions alors ouvert les ports aux tankers de M. Poutine.

Nous n'avons pas à dicter nos volontés à nos partenaires commerciaux. Nous ne voulons pas de veau aux hormones, c'est très bien et c'est tant mieux ! Pour autant, nous n'empêcherons pas les autres d'en consommer. De même, on parle souvent de bien-être animal. La question n'est pas d'imposer à l'Algérie, au Maroc ou à la Tunisie le transport d'animaux non-vivants : ces pays veulent transporter des animaux vivants !

En résumé, si ce n'est pas nous, ce sera d'autres. On peut toujours améliorer les choses chez nous, mais gardons en tête que la puissance agricole européenne est en danger.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci, monsieur le ministre. Nous aurons l'occasion de nous revoir, car l'actualité européenne continuera d'être marquée par les enjeux agricoles, notamment celui de la souveraineté alimentaire.

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

Jeudi 21 décembre 2023

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Économie, finances et fiscalité

Révision du Pacte de stabilité et de croissance - Examen de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mmes Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde

M. Jean-François Rapin, président. – Nous revenons ce matin sur un sujet stratégique pour notre pays : la révision du Pacte de stabilité et de croissance, c'est-à-dire du cadre de gouvernance budgétaire dans l'Union européenne. Je vous rappelle que nous avons auditionné il y a une semaine le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, en présence du Président de la commission des finances et du Rapporteur général – j'observe au passage que notre commission a entendu trois ministres en neuf jours, ce qui constitue un indicateur du sérieux de nos travaux. Le ministre nous avait indiqué avoir quasiment scellé un accord avec son homologue allemand sur le contenu de la réforme et espérait y rallier les autres partenaires européens rapidement. Il avait été très clair sur le calendrier, je le cite : « ou bien nous parvenons à un accord avant la fin de l'année, ou bien il n'y a pas d'accord du tout. Il me semble impossible de repartir pour une négociation avec une nouvelle présidence de l'Union européenne, après la négociation que nous venons de mener, qui a été âpre et longue. Par conséquent, et comme je l'ai toujours indiqué, nous devons conclure avant la fin de l'année 2023. J'estime que l'état d'esprit porté sur le compromis dont ont fait preuve l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France, devrait inspirer l'ensemble des autres États membres, sans quoi nous reviendrions aux anciennes règles, inapplicables et témoignant d'une faiblesse politique européenne. En cas d'accord, le trilogue devrait se tenir en février 2024 au plus tard. L'année 2024 serait une période de transition et les nouvelles règles s'appliqueraient en 2025. »

C'est pourquoi nous avons jugé préférable pour le Sénat de ne pas tarder à prendre une position politique sur ce sujet important pour notre pays, notamment au vu de la situation de ses finances publiques. Nous avons proposé à la commission des finances, compétente au fond, de nous concerter à l'occasion d'une réunion commune sur la position à tenir, mais cette réunion n'a malheureusement pas pu s'organiser pour des raisons de calendrier surchargé. Aussi j'ai invité nos rapporteuses à nous présenter sans délai une proposition de résolution européenne, qui sera renvoyée, dès que nous l'aurons adoptée, à la commission des finances, laquelle pourra toujours s'en saisir si elle le souhaite à la reprise des travaux du Sénat mi-janvier. Je craignais toutefois qu'un accord politique au Conseil de l'Union intervienne d'ici là et que les trilogues avec le Parlement européen débutent dès janvier sur cette base : de fait, les dés semblent largement jetés puisque le Conseil ECOFIN réuni hier en visioconférence a été conclusif. Le COREPER se réunit encore ce matin et sera invité à approuver le mandat de négociation avec le Parlement européen à ce sujet.

Je laisse notre rapporteure Florence Blatrix Contat nous présenter le fruit du travail qu'elle a mené conjointement avec Christine Lavarde : celle-ci est retenue en province et a demandé que Florence Blatrix Contat puisse vous présenter l'ensemble de leur analyse.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, avec Christine Lavarde, nous avons travaillé depuis un mois sur ce sujet et je vais vous exposer notre position commune.

Il y a près de quatre ans, en février 2020, la Commission européenne présentait une communication sur le réexamen de la gouvernance économique de l'UE, qui devait permettre de lancer un débat public sur l'avenir du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Elle y rappelait les progrès enregistrés grâce aux réformes du début des années 2010. Mais elle insistait surtout sur trois défauts majeurs des règles en vigueur : leur caractère pro-cyclique, leur complexité et leur inadaptation pour soutenir les investissements publics. La crise du Covid-19 a suspendu ce réexamen. Face au choc économique, la clause dérogatoire générale, qui permet la suspension temporaire des règles du PSC, a été activée en mars 2020 puis prolongée jusqu'au 31 décembre 2023. Déjà mis en lumière avant la pandémie et la guerre en Ukraine, les défauts des règles du PSC paraissent aujourd'hui encore plus criants. D'abord, compte tenu des niveaux très dégradés de leurs finances publiques, la réintroduction des règles mettrait en difficulté de nombreux États membres. À titre d'illustration, au deuxième semestre 2023, six pays de l'Union européenne, dont la France, ont une dette supérieure à 100 % de leur PIB. Ensuite, la prise de conscience du « mur d'investissements » à réaliser en matière de défense et de transition numérique et climatique rend inadaptable le cadre actuel. Je rappelle à cet égard que la Commission européenne estime que 520 milliards d'euros par an d'investissements, publics et privés, seront notamment nécessaires dans l'Union pour répondre aux besoins en matière de transition écologique d'ici 2030.

Je rappellerai dans un premier temps les objectifs et les grandes lignes du paquet législatif proposé par la Commission en avril 2023. Dans un second temps, je vous présenterai notre position sur cette réforme, compte tenu notamment des dernières propositions de compromis de la présidence espagnole et de l'accord obtenu hier soir.

En avril 2023, la Commission européenne a donc présenté un paquet législatif de deux propositions de règlement et une proposition de directive pour une réforme d'ampleur du cadre de gouvernance budgétaire. Il faut noter, avant toute chose, que la Commission propose de conserver les seuils de 3 % du PIB pour le déficit et de 60 % du PIB pour la dette. Ces seuils sont fixés par les traités. De ce fait, les modifier supposerait l'unanimité des États membres. La Commission européenne considère - et nous partageons cet avis - que cela est hors d'atteinte, compte tenu des équilibres politiques européens. Pour parvenir à ce que les États membres se conforment à ces seuils de 3 % et de 60 %, la Commission propose de mettre en place une différenciation de leurs trajectoires budgétaires. Pour ce faire, elle prévoit l'élaboration de plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme qui constituent la pierre angulaire de la réforme. Ces plans seraient élaborés par les États eux-mêmes, permettant une véritable appropriation par ceux-ci des efforts à fournir. Les plans définiraient les cibles d'ajustement et les réformes et investissements prioritaires sur une période de 4 ans. La trajectoire serait ensuite analysée sur 10 ans, période durant laquelle le déficit public devrait être maintenu sous la valeur de référence de 3 % du PIB. Les plans nationaux seraient évalués par la Commission selon la méthode de l'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD) et approuvés par le Conseil sur la base de critères communs pour l'Union. Pour inciter aux investissements publics, la trajectoire d'ajustement pourrait être allongée de 4 à 7 ans en cas de réformes et d'investissements répondant aux priorités communes de l'Union. Les investissements ouvrant droit à une prolongation devraient relever du Pacte vert pour l'Europe, du Socle européen des droits sociaux, du

Programme d'action pour la décennie numérique, ou de la Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense.

Pour assurer une véritable différenciation, la Commission proposait initialement, dans ses orientations de novembre 2022, d'abandonner tout critère numérique uniforme. La règle du 1/20^{ème} pour la diminution de la dette est ainsi supprimée dans la proposition d'avril 2023. Cette règle, introduite par le *Six Pack*, obligeait les États membres affichant une dette publique excédant 60 % du PIB à réduire annuellement d'1/20^{ème} l'écart entre leur niveau d'endettement observé en moyenne sur les trois dernières années et le seuil de référence des 60 %. L'application de cette règle conduirait de fait la France à un ajustement de 2,5 points de PIB par an et des pays comme l'Italie ou la Grèce à réduire leur dette de 4 à 5 points par an, ce qui paraît irréaliste. Si la règle du 1/20^e est supprimée, la Commission a cependant finalement intégré dans son texte un critère quantitatif qui porte sur le déficit. Les pays dont le déficit excède 3 % du PIB doivent réduire de 0,5 point par an ce ratio, au minimum, tant qu'il reste supérieur à 3 % du PIB. Cet ajout contrevient pourtant à l'esprit de la réforme, qui visait bien à ne pas appliquer à des situations différentes des critères numériques uniformes.

L'autre point majeur de cette réforme est la mise en place d'indicateurs véritablement mesurables. En remplacement de l'indicateur du solde structurel, qui n'est pas observable et qui résulte d'estimations, doit être introduit un indicateur des dépenses publiques nettes. Cet agrégat est dit « net » car les dépenses publiques sont corrigées en leur soustrayant : les intérêts payés au titre de l'endettement (c'est-à-dire la charge de la dette), la part cyclique des dépenses de prestations chômage (ce qui suppose de parvenir à isoler la part des prestations chômage due aux fluctuations du cycle économique) et les mesures de recettes discrétionnaires (c'est-à-dire l'impact des changements de la fiscalité, qui augmentent ou diminuent les recettes publiques). Autrement dit, l'agrégat de dépenses retenu ne tient pas compte des dépenses financées par de nouvelles recettes.

Enfin, et dernier point clé de la proposition de la Commission, le montant des sanctions est abaissé pour rendre celles-ci plus crédibles. Dans les règles actuelles, en cas de dépassement du seuil des 3 %, les États membres s'exposent à une sanction prenant la forme d'une amende pouvant, selon les règles en vigueur, aller de 0,2 % à 0,5 % du PIB. De telles sanctions reviendraient donc à alourdir le déficit de l'État en question, ce qui ne ferait qu'accroître ses difficultés. Elles n'ont de fait jamais été appliquées. Jamais mises en œuvre, ces sanctions sont ainsi peu crédibles et n'incitent donc pas à respecter les règles. La Commission propose qu'en cas de déficit excessif, le montant de l'amende s'élève à 0,05 % du PIB – soit dix fois moins qu'auparavant – pour une période de six mois et qu'elle soit versée chaque semestre jusqu'à ce que le Conseil estime que l'État membre a engagé une action suivie d'effets. Le montant cumulé des amendes n'excéderait pas 0,5 % du PIB.

J'en viens maintenant à notre position sur cette réforme. Pour la préparer, nous avons entendu des responsables nationaux comme européens : le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique Bruno Le Maire, la direction générale du Trésor, chargée de la préparation des positions françaises sur ce sujet, le cabinet de Paolo Gentiloni, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité et à l'Union douanière, la Cour des comptes européenne - qui a récemment publié un document d'analyse assez critique sur les propositions de la Commission sur la réforme des règles budgétaires - et enfin un

chercheur en politique économique européenne, rattaché à l'Institut Jacques Delors – Notre Europe, M. Andreas Eisl.

Avant d'en venir au détail de notre position, je voudrais vous préciser le calendrier de cette réforme. Comme l'a rappelé le Président Rabin, un accord a été obtenu hier soir au Conseil ECOFIN sur la réforme du PSC. Cela ne signifie pas pour autant que cette réforme soit finalisée. En effet, le mandat de négociation du Conseil doit encore être approuvé dans le détail aujourd'hui par le COREPER qui réunit les 27 ambassadeurs assurant à Bruxelles la représentation permanente de leur pays. Une négociation doit s'ouvrir ensuite avec le Parlement européen, qui est co-législateur s'agissant du volet préventif. Sa commission des affaires économiques et monétaires (ECON), saisie au fond, a présenté sa position le 11 décembre dernier. La plénière du Parlement européen doit encore se tenir pour arrêter le mandat de négociation côté Parlement européen. Les négociations interinstitutionnelles ou "trilogie" entre Commission, Parlement et Conseil, ne commenceront qu'une fois ce mandat adopté, c'est-à-dire au premier semestre 2024. Une étape importante a donc été franchie mais ce n'est pas la dernière. L'objectif qui importe est aujourd'hui de faire en sorte que la réforme soit définitivement finalisée avant avril 2024 et la suspension des travaux du Parlement européen du fait des élections européennes de juin.

Cela m'amène à la première observation de notre proposition de résolution. Nous appelons à un accord rapide, pas seulement au Conseil, mais aussi lors des trilogues, pour que les règles obsolètes du PSC ne s'appliquent pas en 2025. Ce risque demeure : il est déjà certain que 2024 sera une année de transition où les anciennes règles, pourtant reconnues comme obsolètes, seront appliquées. En l'absence d'accord définitif avant les élections européennes de juin 2024, le calendrier conduirait à faire de 2025 une deuxième année de transition et à repousser encore l'application de la réforme. Compte tenu des nombreux défauts des règles, sur lesquels un consensus a fini par émerger, cette situation ne serait pas acceptable. Ce risque impose donc d'aboutir vite à une adoption définitive rapide. Je vous précise d'ailleurs que nous vous soumettons à la fois une proposition de résolution européenne (PPRE) et une proposition d'avis politique, la première étant destinée au Gouvernement et la seconde à la Commission européenne, acteur central des trilogues.

Ensuite, je voudrais insister sur la deuxième observation majeure de notre proposition : elle concerne l'introduction de clauses de sauvegarde. Je rappelle que les orientations présentées par la Commission en novembre 2022 ne prévoyaient pas d'introduire de critères numériques communs uniformes de gouvernance budgétaire. Nous regrettons que les propositions d'avril 2023 de la Commission aient finalement introduit un critère quantitatif commun en prévoyant une clause de sauvegarde pour le déficit obligeant à le réduire d'au moins 0,5 point de PIB par an, tant qu'il reste supérieur à 3 % du PIB, et cela que le pays concerné fasse ou non l'objet d'une procédure pour déficit public excessif (PDE).

Par la suite, de nouvelles mesures de sauvegarde – les fameux *benchmarks* – ont été intégrées dans les propositions de compromis soumises par la présidence espagnole. Là encore, ces ajouts sont bien éloignés de l'esprit initial de la réforme, qui, je le rappelle, visait précisément à ne pas appliquer à des situations nationales différentes des règles numériques uniformes. Tout l'enjeu des négociations des dernières semaines au Conseil a donc porté sur le calibrage de ces mesures de sauvegarde pour préserver un équilibre entre demande de garanties communes et

préservation de l'objectif de différenciation. Trois mécanismes ont été proposés avec, en premier lieu, une clause de sauvegarde pour la réduction de la dette. Pour les pays dont la dette dépasse 90 % du PIB, la réduction du ratio dette/PIB devrait être de 1 point en moyenne par an sur la durée de la période d'ajustement (avec un plan de 4 ans par défaut). Pour les pays dont la dette est comprise entre 60 % et 90 % du PIB, cet objectif de réduction de la dette serait fixé à 0,5 point. Ensuite, une clause de sauvegarde pour le déficit sous forme de « marge de résilience » de 1,5 % du PIB serait introduite. Elle viserait à garantir que, dans des circonstances économiques normales, le déficit public soit réduit à un niveau suffisamment inférieur au seuil de 3 % du PIB en fixant un objectif de 1,5 % du PIB. Pour l'atteindre, serait exigé un ajustement d'au moins 0,4 point de PIB par an, qui peut être réduit à 0,25 point en cas de réformes et d'investissements. Enfin, dans le bras correctif, un ajustement annuel de 0,5 point de PIB serait attendu des États membres faisant l'objet d'une procédure pour déficit public excessif.

Pour garantir l'objectif de différenciation et pour permettre d'encourager l'investissement public, nous proposons de ne pas reprendre toutes ces clauses de sauvegarde. Nous faisons également observer que ces dernières réintroduisent une complexité excessive dans cette réforme qui incorporait un objectif de simplification.

S'agissant du bras préventif, nous rappelons que l'objectif de la réforme était de se concentrer sur le niveau de dette et sur sa réduction graduelle à moyen terme. Nous proposons de ne pas retenir la « clause de sécurité » sur le déficit, et donc de ne pas préconiser de règle chiffrée commune de réduction du déficit public sous 3 % du PIB. Cette disposition nous ferait retomber dans les travers de la pro-cyclicité ; or nous avons besoin de disposer de politiques contra-cycliques et donc d'une latitude budgétaire suffisante pour apporter un soutien budgétaire en période de ralentissement économique et pour constituer des réserves en période de conjoncture favorable. Notre position rejoint celle de la commission ECON du Parlement européen qui semble équilibrée : pas de mesure de sécurité sur le déficit, mais une mesure de sauvegarde sur la dette.

S'agissant du bras non plus préventif mais correctif, nous soutenons le principe d'un ajustement annuel de 0,5 point de PIB quand le déficit est supérieur à 3 %. Néanmoins, nous demandons de la flexibilité, en excluant du calcul non seulement l'augmentation des dépenses d'intérêt de la dette mais aussi des investissements verts du calcul. Sur ce dernier point, l'accord obtenu hier soir pourrait ne pas avoir donné satisfaction et un flou persiste sur la prise en compte de la charge de la dette.

Enfin, outre la question du calibrage des clauses de sauvegarde et de la nécessaire flexibilité pour soutenir les investissements, nous appelons également à être vigilants sur la méthode d'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD). Celle-ci jouera un rôle central dans la conception des trajectoires techniques pour les dépenses publiques nettes présentées par la Commission afin de fournir des orientations aux États membres. La méthodologie de l'ASD retenue par la Commission européenne est comparable à celle utilisée par les organismes internationaux comme le FMI ou l'OCDE et s'appuie sur un large jeu d'hypothèses dont le taux d'intérêt, le niveau du déficit, la croissance potentielle ou encore les projections de vieillissement. Nous déplorons néanmoins que la Commission propose d'appliquer cette analyse à un horizon de long terme, de 14 à 17 ans. Il est en effet impossible de réaliser des prévisions économiques sérieuses à une échéance si lointaine, comme le souligne la Cour des comptes

européenne pour qui de telles projections relèvent de la « boule de cristal ». Nous appelons donc à la constitution d'un groupe de travail, rassemblant des experts de la Commission mais aussi des représentants d'États membres, pour assurer la transparence de l'ASD ainsi qu'une mise en œuvre cohérente du cadre dans tous les États membres.

Enfin, nous nous interrogeons également sur l'articulation des plans avec les échéances électorales et sur l'association des parlements nationaux. La Commission prévoit certes la possibilité pour un nouveau gouvernement de présenter un plan budgétaire et structurel national révisé à l'issue d'une élection nationale. Néanmoins, dans ce cas, la Commission proposerait « une nouvelle trajectoire technique (...) qui ne permet pas de repousser l'effort d'ajustement budgétaire en fin de période et ne conduit pas à un moindre effort d'ajustement budgétaire ». Quelles seraient dans ces conditions les marges de manœuvre laissées à un gouvernement nouvellement élu ?

Nous regrettons également que les parlements nationaux ne soient que très brièvement mentionnés dans les propositions de la Commission. Pourtant, les futures règles européennes encadreront de fait les budgets qu'il leur incombe d'adopter. Les parlements nationaux devraient être mieux associés à la mise en œuvre du cadre réformé de gouvernance budgétaire européenne. Devraient notamment être communiqués en amont à chaque parlement national tous les éléments utiles pour évaluer les trajectoires conçues par les États, ainsi que le détail de l'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD).

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie pour ce travail auquel, avec Christine Lavarde, vous avez consacré beaucoup d'énergie. Je vous livrerai deux réflexions rapides : la première concerne la sollicitation des parlements nationaux sur ces trajectoires économique et financière ; je rappelle ici que le Parlement se prononce, lors de chacun des débats consacrés aux projets de loi de finances, sur l'article qui détermine le solde budgétaire ainsi que sur le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne. En second lieu, nos travaux sur le PSC devraient assez rapidement - se prolonger avec l'examen de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) sur laquelle le Sénat doit s'impliquer. D'après nos informations, une réunion extraordinaire du Conseil de l'Union européenne devrait se tenir début février 2024 sur ce thème ; je rappelle qu'un accord n'a toujours pas pu intervenir à ce jour, le président Orbán ayant opposé un veto à cette révision du cadre financier pluriannuel en refusant l'octroi de 50 milliards d'aide à l'Ukraine.

Merci en tout cas pour votre travail que nous allons, s'il est adopté, renvoyer à la commission des finances.

M. André Reichardt. – À mon tour de remercier nos rapporteuses qui ont traité ce sujet crucial. Ma première interrogation porte sur le calendrier de cette réforme. Je suis perplexe quant à la nécessité de la faire aboutir à marche forcée avant les élections européennes. Je doute que ce soit véritablement efficace dans la mesure où nous savons bien qu'en fonction des résultats de ces prochaines élections, le dispositif proposé pourrait être considérablement modifié, voire balayé d'un revers de manche - c'est ainsi que les partis qui ne sont pas franchement pro-européens seront tentés de procéder. Cette observation peut s'étendre à d'autres sujets et j'ai noté qu'hier est intervenu, semble-t-il, un accord sur le Pacte asile et migration : je n'ai pas non plus le sentiment que ce soit la bonne méthode de vouloir aboutir absolument à un accord dont on sait très bien qu'un certain nombre de pays ne l'appliqueront pas.

Ma deuxième observation porte sur la recherche d'individualisation et surtout de flexibilité à outrance dans l'application des règles de rééquilibrage financier existantes. On voit bien qu'il est difficile d'aboutir à un nouveau Pacte de stabilité et de croissance compte tenu de la diversité des situations financières des États membres. J'ai le sentiment qu'il a fallu, ici encore, tenir compte de la situation individuelle de chacun ou presque et faire en sorte que des règles soient calibrées pour permettre à chaque État membre de sortir - peu importe à quel horizon- de l'impasse financière dans laquelle il est entré. J'ai vraiment l'impression qu'on « s'accroche aux branches » et j'utilise cette expression à dessein : en s'évertuant à trouver un accord, on finit par prévoir une flexibilité telle que chaque État membre puisse s'accommoder du nouveau mécanisme.

Ce n'est pas de cette façon que j'avais conçu l'Europe. Tout d'abord les ratios de 3 % et 60 % n'ont pas été inscrits par hasard : on voulait éviter les dérives constatées à l'heure actuelle. Certes, la crise sanitaire a constitué un événement exceptionnel, mais il y a quand même un moment où il faut revenir aux principes de base et, au cas présent, il me semble qu'on ne s'engage pas sur le bon chemin. En effet, on risque d'avoir demain une Europe à géométrie variable et sur le plan financier, c'est détestable : la dette publique dépasse 3000 milliards d'euros pour la seule France et je me demande quand nous pourrons rentrer dans le rang. Si nous ne sommes pas capables de le faire nous-mêmes, il faut peut-être une obligation supranationale pour nous y astreindre.

Je voudrais que nous évitions de retomber dans les erreurs du passé. Je rappelle ici que le président Hollande avait annoncé pour son quinquennat une série de réformes destinées à améliorer la situation, ce qui nous a notamment valu la création des grandes régions. Pardonnez-moi de dire les choses aussi franchement, mais je voudrais bien savoir en quoi ces grandes régions, par exemple, ont permis de réduire la dépense publique française. Je suis de ceux qui pensent que c'est juste l'inverse. Peut-être est-ce parce qu'on n'a pas été jusqu'au bout de la logique en supprimant les départements, mais il fallait être bien naïf pour penser que cela était possible. Cela m'amène à me demander qui va juger au niveau européen de la pertinence des investissements et surtout des réformes nationales destinées à améliorer notre fonctionnement. Vous avez compris que si Bruxelles s'en charge, je crains que les erreurs du passé se reproduisent avec des réformes qui, sans produire d'effets positifs, ont au contraire - et je pèse mes mots - dégradé les soldes budgétaires en augmentant encore la dépense publique.

Au-delà de ces observations, je m'empresse naturellement de vous dire que je peux tout à fait rejoindre les propositions faites par nos rapporteuses ; permettez-moi cependant de penser que cet éventuel accord « à l'arrache » ne préjuge pas d'une amélioration sérieuse du fonctionnement de l'Europe sur le plan financier.

M. Jacques Fernique. - Je vous remercie pour votre présentation. Je constate que le dispositif présenté est particulièrement complexe et il est difficile de visualiser l'ensemble des adaptations et différenciations qu'il comporte.

Pour l'essentiel, je crois effectivement que les élections européennes offriront un terrain de jeu idéal aux anti-européens pour dénoncer, comme à leur habitude, le carcan européen et marquer leur préférence pour la souveraineté nationale versus l'intégration ou la cohésion européenne. Ils tiendront ce discours quoi qu'il arrive mais il est souhaitable que nous parvenions, avant l'échéance électorale, à caler quelques éléments qui ne leur faciliteraient pas la tâche en montrant qu'une voix

commune assez réaliste s'est exprimée pour ne pas se contenter de la simple continuation des règles financières devenues obsolètes ou de la situation transitoire actuelle.

Je suis donc en phase avec les préconisations de nos rapporteuses. En effet, la difficulté est qu'on ne peut pas se contenter de dire qu'il faut stabiliser la situation et éviter de donner libre cours à ce que André Reichardt appelle les errements du passé. Encore faut-il montrer que si on ne réalise pas ces fameux investissements verts et si on bride l'investissement public, on s'expose à des coûts considérables et à des catastrophes. De ce point de vue, nos rapporteuses formulent des propositions, des remarques et des critiques très intéressantes.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Merci mes chers collègues pour vos remarques.

S'agissant du calendrier, je pense qu'il nous faut aujourd'hui saisir l'occasion de perfectionner des règles qui sont devenues inapplicables et obsolètes. On voit combien il est difficile de négocier et, dans ces conditions, une reconstruction intégrale du PSC modifiant son socle conduirait à un report des travaux en cours bien au-delà des élections européennes, ce qui aurait pour conséquence de laisser perdurer une situation d'insécurité financière et budgétaire pour les États-membres, ce qui à mon avis n'est pas souhaitable. Cela nous ramène donc à la recherche d'un accord offrant une certaine flexibilité. Je comprends que cette thématique suscite de vraies interrogations sur le degré d'assouplissement budgétaire acceptable et le calibrage des clauses de sauvegarde ; ces questions ont d'ailleurs été au cœur du débat entre les États dits « frugaux » et les autres. Il est utile de rappeler que, dès la création de l'euro, on savait que le principal écueil serait celui auquel nous sommes confrontés aujourd'hui, à savoir les différences de situations entre les pays membres. On s'était alors inspiré de la fameuse théorie de Mundell qui souligne les bénéfices qu'on peut attendre d'une zone monétaire optimale et préconise d'en limiter les inconvénients de deux façons différentes : soit en utilisant le budget de l'entité commune – qui serait en l'occurrence celui de l'UE –, soit en adoptant les règles de régulation budgétaire au niveau de chaque État membre et c'est de ce dernier outil que nous parlons aujourd'hui.

Au total, cette révision du PSC est conçue pour proposer d'emmener l'ensemble des États membres sur une trajectoire de stabilisation commune. Comme l'a indiqué Bruno Le Maire la semaine dernière, dans l'hypothèse où les investissements absolument indispensables - notamment dans la transition écologique - ne pourraient pas être réalisés grâce aux allocations prévues par les budgets nationaux soumis à des restrictions, il faudra que des programmes européens soient mis en place pour les financer. Cela oblige par ailleurs, comme vient de le faire observer notre Président, à réfléchir de façon complémentaire à l'évolution du cadre financier pluriannuel afin de dégager de nouvelles ressources. Je pense donc que les 27 États sont parvenus à trouver un équilibre qui garantit la nécessaire flexibilité budgétaire différenciée et l'appropriation par chaque État membre de sa trajectoire de réduction de dette. Aujourd'hui six pays – dont la France – ont encore une dette publique dont le montant dépasse 90 % de leur PIB et, en 2026, nous pourrions rester le seul pays dont le déficit budgétaire serait supérieur à 3 % du PIB. Sans qu'on puisse parler d'homogénéité, les pays de l'UE sont ainsi appelés à aller dans le même sens et la France, à son rythme, peut suivre la trajectoire commune.

Enfin, la création des grandes régions relève essentiellement du niveau de décision nationale sans lien évident avec les réformes imposées par l'Union européenne. À mon avis, ce choix, qui correspond peut-être à une perspective stratégique plus vaste inspirée des *Länder* allemands, a été appliqué sans y consacrer les moyens adéquats et on se retrouve à présent dans un entre-deux qui aura rétrospectivement manqué d'efficacité.

M. Jean-François Rapin, président. – Je consulte la commission sur le texte et l'avis politique.

La commission adopte la proposition de résolution européenne disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE SUR LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 121 et 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le protocole annexé n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs,

Vu le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012,

Vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (dit volet préventif),

Vu le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (dit volet correctif),

Vu la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres,

Vu le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro,

Vu le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro,

Vu le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et

de la coordination des politiques économiques,

Vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques,

Vu le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs,

Vu le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière,

Vu le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro,

Vu la communication de la Commission européenne du 5 février 2020 intitulée « Réexamen de la gouvernance économique - Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, n° 1174/2011, n° 1175/2011, n° 1176/2011, n° 1177/2011, n° 472/2013 et n° 473/2013 et sur l'adéquation de la directive 2011/85/UE du Conseil » (COM (2020) 55 final),

Vu la communication de la Commission européenne du 9 novembre 2022 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE (COM (2022) 583 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 26 avril 2023 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (COM (2023) 240 final),

Vu la proposition de règlement du Conseil du 26 avril 2023 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM (2023) 241 final),

Vu la proposition de directive du Conseil du 26 avril 2023 modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (COM (2023) 242 final),

Vu les rapports du 15 décembre 2023 de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE relative aux exigences pour les cadres budgétaires des États membres, et sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE relative aux exigences pour les cadres budgétaires des États membres,

Vu le document d'analyse « Réformer la gouvernance économique de l'UE : des opportunités, mais aussi des risques et des défis à surmonter » de la Cour des comptes européenne d'octobre 2023,

Sur la nécessité d'une réforme du Pacte de stabilité et de croissance :

Considérant que les règles du Pacte de stabilité et de croissance souffrent de défauts largement identifiés : procyclicité, complexité, recours à des variables inobservables, faible appropriation par les États membres, incapacité à soutenir suffisamment l'investissement public ;

Considérant que les lourdes sanctions prévues dans le volet correctif du Pacte n'ont jamais été appliquées, rendant celles-ci peu crédibles et n'incitant pas au respect des règles ;

Considérant que le contexte économique a fortement évolué depuis l'instauration des règles du Pacte, en raison notamment du choc économique engendré par la pandémie de covid-19, de l'invasion russe de l'Ukraine et de la crise climatique, et que le cadre actuel se révèle aujourd'hui inadapté pour soutenir les investissements publics majeurs à réaliser en matière de transitions numérique et écologique et de défense ;

Considérant que les niveaux très dégradés des finances publiques dans de nombreux États membres rendent impossible l'application des règles en vigueur avant la pandémie de Covid-19, la dette publique de six d'entre eux dépassant ainsi 100 % du PIB au deuxième trimestre 2023 ;

Considérant que la Commission européenne prévoit que les niveaux d'endettement observés en 2024 devraient rester largement supérieurs aux taux d'endettement d'avant crise, soit supérieurs à 60 % du PIB dans la moitié des États membres ;

Soutient le principe du paquet législatif proposé par la Commission, constitué par deux propositions de règlement et une proposition de directive, qui vise à une réforme d'ampleur du cadre de gouvernance budgétaire européen ;

Sur l'urgence d'une adoption rapide d'un nouveau cadre de gouvernance budgétaire :

Considérant que la clause dérogatoire générale, activée en mars 2020, qui permet la suspension des obligations prévues par le Pacte, prend fin au 31 décembre 2023 ;

Considérant que l'année 2024 sera nécessairement une année de transition où s'appliqueront les règles de gouvernance budgétaire en vigueur avant la crise Covid, puisque leur révision pour le bras préventif implique un accord entre les deux co-législateurs que sont le Parlement européen et le Conseil de l'Union ;

Considérant que le Parlement européen devrait cesser de siéger à partir d'avril 2024, limitant de fait le temps utile pour mener à bien le processus législatif de révision des règles de gouvernance budgétaire avant les élections européennes de

juin 2024 ;

Considérant qu'une absence d'adoption au Conseil sur cette révision d'ici la fin de l'année 2023 empêcherait certainement son adoption définitive avant le renouvellement du Parlement européen et conduirait donc sans doute à faire de 2025 une nouvelle année de transition, durant laquelle les règles pourtant défectueuses et obsolètes du Pacte continueraient de s'appliquer ;

Appelle à l'adoption rapide de la réforme au Conseil d'ici la fin 2023, afin de permettre la tenue des trilogues au premier semestre 2024 et l'adoption d'un cadre réformé de gouvernance budgétaire applicable dès 2025 ;

Sur la mise en place de plans budgétaires structurels et nationaux à moyen terme :

Considérant que la pierre angulaire de la réforme est constituée par les plans budgétaires et structurels nationaux, présentant les engagements des États membres en matière budgétaire et en matière de réformes et d'investissements ;

Approuve la logique de ces plans, appelés à remplacer les programmes de stabilité et de convergence et les programmes nationaux de réforme actuels et à permettre aux États membres de définir leurs propres trajectoires budgétaires, dans la mesure où cela permettra à la fois de renforcer l'appropriation nationale des efforts et d'assurer une véritable différenciation selon les spécificités des États membres ;

Soutient le choix de retenir l'indicateur des dépenses nettes en remplacement de celui du solde budgétaire structurel qui n'est pas observable et résulte d'estimations ; souligne que les dépenses publiques nettes couvrent un agrégat de dépenses publiques nettes des intérêts, de la composante cyclique des dépenses de chômage et des mesures discrétionnaires en recettes ;

Accueille favorablement la possibilité d'allonger de 4 à 7 ans la durée d'ajustement budgétaire lorsqu'un État membre s'engage dans un ensemble pertinent de réformes et d'investissements ; se félicite que chacun des engagements justifiant une prolongation de la période d'ajustement doive être suffisamment détaillé, concentré en début de période, assorti d'échéances et vérifiable ; alerte cependant sur la nécessité d'une méthodologie suffisamment claire et transparente pour la détermination des investissements et réformes justifiant une prolongation de la trajectoire d'ajustement ;

Sur l'analyse de la soutenabilité de la dette :

Considérant que l'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD) jouera un rôle central dans la conception des trajectoires techniques pour les dépenses publiques nettes présentées par la Commission afin de fournir des orientations aux États membres ;

Observe que la méthodologie de l'ASD retenue par la Commission européenne est comparable à celle utilisée par les organismes internationaux comme le FMI ou l'OCDE et s'appuie sur un large jeu d'hypothèses dont le taux d'intérêt, le niveau du déficit, la croissance potentielle ou encore les projections de vieillissement ;

Déplore néanmoins que la Commission propose d'appliquer cette analyse à

un horizon de long terme, de 14 à 17 ans ; considère impossible de réaliser des prévisions économiques sérieuses à une échéance si lointaine, comme le souligne la Cour des comptes européenne ;

Appelle à la constitution d'un groupe de travail, rassemblant des experts de la Commission mais aussi des représentants d'États membres, pour assurer la transparence de l'ASD ainsi qu'une mise en œuvre cohérente du cadre dans tous les États membres ;

Sur l'introduction de clauses de sauvegarde :

Souligne que les orientations présentées par la Commission en novembre 2022 ne prévoyaient pas d'introduire de critères numériques communs de gouvernance budgétaire, afin de ne pas appliquer à des situations nationales différentes des règles numériques uniformes ;

Salue l'abandon de la règle du 1/20ème pour la diminution du ratio de dette, qu'avait introduite le Six Pack et qui obligeait les États membres affichant une dette publique excédant 60 % du PIB à réduire annuellement d'1/20ème l'écart entre leur niveau d'endettement observé en moyenne sur les trois dernières années et le seuil de référence des 60 % ; souligne que l'application de la règle dite du 1/20ème conduirait de fait aujourd'hui des pays comme l'Italie ou la Grèce à réduire leur dette de 4 à 5 points en un an, ce qui paraît irréaliste ;

Regrette que les propositions d'avril 2023 de la Commission aient finalement introduit un critère quantitatif commun en prévoyant une clause de sauvegarde pour le déficit obligeant à le réduire d'au moins 0,5 point de PIB par an tant qu'il reste supérieur à 3 % du PIB, et cela que le pays concerné fasse ou non l'objet d'une procédure pour déficit public excessif (PDE) ;

S'agissant des dernières propositions à l'étude

Considérant les récentes propositions de compromis de la présidence espagnole du Conseil visant à intégrer deux nouvelles clauses de sauvegarde : d'une part, une clause de sauvegarde sur la dette exigeant une réduction du ratio de dette de 1 point en moyenne sur la durée d'ajustement quand la dette est supérieure à 90 % du PIB et de 0,5 point quand la dette est comprise entre 60 % et 90 % du PIB ; d'autre part, une clause de sauvegarde du déficit pour garantir une « marge de résilience » en dessous de 3 % du PIB, fixant le ratio à 1,5 % du PIB ;

Dénonce ces ajouts qui ne respecteraient pas l'esprit de la réforme, destinée à permettre une différenciation des trajectoires budgétaires en abandonnant les exigences uniformes pour l'ensemble des États membres, définies de manière arbitraire et susceptibles de produire des effets procycliques en amplifiant les effets de la conjoncture économique ;

S'agissant de la position à adopter

Appelle néanmoins, si le compromis permettant la nécessaire conciliation entre différenciation des trajectoires et ajout de garanties communes devait passer par l'introduction de telles clauses de sauvegarde, à les assortir de flexibilités en cas

d'investissements et de réformes ;

Soutient la solution proposée par la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen et consistant à prévoir une clause de sauvegarde sur la dette mais pas de « marge de résilience » pour le déficit, ni toute autre règle chiffrée commune de réduction du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB ;

Demande, s'agissant du volet correctif, à introduire de la flexibilité s'agissant de la règle d'ajustement minimal de 0,5 point en cas de déficit supérieur à 3 % du PIB ; souhaite que les charges d'intérêt de la dette et les dépenses d'investissements verts soient temporairement exclues du calcul de l'ajustement ; insiste pour que cette exclusion temporaire s'applique pour les années 2025, 2026 et 2027 ;

Sur l'articulation des plans avec les échéances électorales et sur l'association des parlements nationaux

Considérant que la proposition de la Commission prévoit certes la possibilité pour un nouveau gouvernement de présenter un plan budgétaire et structurel national révisé à l'issue d'une élection nationale mais qu'en ce cas, la Commission proposerait « une nouvelle trajectoire technique (...) qui ne permet pas de repousser l'effort d'ajustement budgétaire en fin de période et ne conduit pas à un moindre effort d'ajustement budgétaire » ;

Considérant délicate l'articulation entre les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et les échéances électorales dans la mesure où les plans pourraient se projeter sur des horizons temporels allant jusqu'à 17 ans, avec une période d'ajustement comprise entre 4 et 7 ans, de telles durées apparaissant incompatibles avec la fréquence des élections parlementaires des pays de l'UE ;

Considérant que les parlements nationaux ne sont que très brièvement mentionnés dans les propositions de la Commission et que les futures règles européennes encadreront de fait les budgets qu'il leur incombe d'adopter ;

S'inquiète des marges de manœuvre qui seraient laissées à un nouveau gouvernement sur le plan préalablement acté par son prédécesseur ;

Appelle donc à être vigilant sur l'articulation entre les plans et les échéances électorales, pour éviter de susciter un rejet de ces plans de la part des peuples européens et demande, tout en maintenant des garanties sur la pérennité des plans, à permettre leur révision en cas de changements politiques ;

Insiste pour que les parlements nationaux soient mieux associés à la mise en œuvre du cadre réformé de gouvernance budgétaire européenne ;

Demande à cet effet que soient communiqués en amont à chaque parlement national tous les éléments utiles pour évaluer les trajectoires conçues par les États, y inclus la trajectoire technique élaborée par la Commission ainsi que le détail de l'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD) ;

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

Institutions européennes

Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 - Audition de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe

M. Jean-François Rapin, président. – Nous recevons Laurence Boone, pour qu'elle rende compte à notre commission de la dernière réunion du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023.

Madame la Ministre, nous avons eu l'occasion de débattre, le 13 décembre, dans l'hémicycle, en amont de cette réunion lourde d'enjeux. Je vous avais notamment interpellée sur deux sujets majeurs de son ordre du jour : l'aide à l'Ukraine et l'élargissement. L'abstention du Premier ministre hongrois a finalement permis d'ouvrir les négociations avec l'Ukraine et la Moldavie et de reconnaître à la Géorgie le statut de candidat. C'est une décision très engageante à tous points de vue, puisque, à terme, elle mettra l'Union au contact direct de la Russie et pourrait donc affecter directement sa sécurité ; elle soulève aussi des enjeux économiques majeurs. Notre commission auditionnait avant-hier Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, qui soulignait notamment le défi que représente pour l'Union la puissance agricole de l'Ukraine. Les impératifs géopolitiques du moment laissent de nombreuses questions dans l'ombre et il est de notre responsabilité de les mettre sur la table, surtout au vu de la récente étude du *European Council on Foreign Relations* (ECFR) qui atteste que seuls 29 % des Français sont favorables à l'intégration de l'Ukraine dans l'Union.

Concernant l'aide à l'Ukraine, l'unité se fissure ostensiblement entre États membres : la Hongrie a opposé son veto à l'enveloppe budgétaire envisagée pour pérenniser ce soutien et empêcher une défaite, qui serait aussi la nôtre. Visiblement, la promesse de déblocage de 10 milliards d'euros au titre de la facilité pour la reprise et la résilience n'aura pas suffi à acheter le soutien hongrois. Ces marchandages en coulisses sont paradoxaux : pour assurer la défense de ses valeurs bafouées à ses frontières extérieures, l'Union se retrouve à transiger de manière douteuse sur l'État de droit en son sein... Comment éviter ce piège ?

Comment aussi éviter que le douzième paquet de sanctions adopté par le Conseil européen soit contourné par la Russie, comme Vladimir Poutine l'a aussitôt annoncé de manière provocatrice ? Là aussi, la crédibilité de l'Union est en jeu : sa politique de sanctions doit porter des fruits, sans quoi les peuples européens ne voudront plus en payer le prix.

Enfin, quelles perspectives se dessinent concernant la révision du cadre financier pluriannuel, sur laquelle aucun accord n'a pu être trouvé ? Une issue serait espérée pour tout début février : sur quelles bases ? La France a-t-elle identifié de possibles redéploiements budgétaires que la Commission n'avait pas proposés ? Ou faudra-t-il raboter les lignes budgétaires de certaines politiques européennes ? Si oui, lesquelles sont dans le viseur ?

Enfin, je relève que le Conseil européen a confirmé la forte dynamique impulsée par la Commission européenne en matière de défense. Le rythme des initiatives en la matière est soutenu : la Commission annonce qu'elle présentera sa

stratégie industrielle pour l'Europe de la défense (Edis) dès février 2024, ainsi qu'une nouvelle proposition pour un programme d'investissement dans l'Europe de la défense (Edip), alors que les derniers règlements pour renforcer l'industrie européenne de défense par des achats conjoints (Edirpa) et pour soutenir la production de munitions (Asap) viennent d'être adoptés et vont être mis en œuvre en 2024. Comment se positionne la France devant cette accélération en matière de défense européenne ?

Sur ces sujets, certains larges, d'autres pointus, il est important de disposer d'une vision claire pour aborder les six mois à venir.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe. – Nous avons en effet déjà discuté de l'importance des sujets à l'ordre du jour de ce Conseil européen : le soutien à l'Ukraine et l'élargissement, la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP), le conflit au Proche-Orient, les questions de sécurité et de défense, les migrations, la COP28, la lutte contre les discours de haine...

Sur l'élargissement, le Conseil européen a pris la décision d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie. La Hongrie s'est abstenue, ce qui permet de préserver l'unité des Européens, puisque le résultat du Conseil européen l'engage : c'est une abstention constructive. Il s'agit d'un message politique fort adressé à Moscou, et d'un rappel que l'Union européenne dispose désormais d'une vision géostratégique de l'élargissement, telle qu'elle a été défendue par le Président de la République à Bratislava fin mai ; il s'agit également d'un message d'espoir pour les autorités et le peuple ukrainiens, qui luttent au quotidien contre l'agresseur russe. C'est le symbole du soutien sans faille que l'Union européenne apporte à l'Ukraine depuis le début de la guerre. Au-delà de l'ouverture des négociations, l'Union a réaffirmé qu'elle serait aux côtés de l'Ukraine pour répondre à ses besoins militaires, tenir les engagements européens de sécurité, travailler sur les avoirs gelés – en complément de l'aide bilatérale apportée par les États membres.

L'octroi du statut de pays candidat à la Géorgie est conditionné à la mise en œuvre des nécessaires réformes en matière d'État de droit. On l'a vu, les négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord, ouvertes depuis plus de vingt ans, patinent, car celle-ci ne met pas en œuvre une des réformes clés qu'est son accord avec la Bulgarie. Les progrès en matière d'État de droit sont déterminants – c'était la condition pour ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie. Le Conseil européen a également envoyé un signal clair à la Bosnie-Herzégovine en rappelant que les négociations d'adhésion seraient ouvertes lorsque les réformes nécessaires auraient été mises en œuvre.

Vous organisiez, le 30 novembre dernier, une table ronde sur l'élargissement de l'Union et les réformes institutionnelles nécessaires pour éviter les blocages. Nous pourrions y revenir. La France a plaidé auprès de ses partenaires, et les a convaincus, que l'élargissement doit s'accompagner d'une révision de nos politiques communes, du financement, de la gouvernance, et du fonctionnement institutionnel de l'Union. On commence à en chiffrer le coût, en matière de politique agricole ou de cohésion. Cette Union élargie n'aura pas les mêmes priorités, et nous préserverons bien entendu les intérêts français dans les négociations. Pour ce faire, le Conseil européen a demandé à la présidence belge d'élaborer une feuille de route sur la réforme de l'Union européenne d'ici à l'été 2024. Cela peut paraître technocratique, mais il s'agit d'ancrer

politiquement la nécessité de revoir les politiques européennes, leur budget et leur gouvernance, plutôt que d'élargir précipitamment.

D'ici à l'été sera également adopté l'agenda stratégique pour la nouvelle Commission européenne, qui amplifiera les orientations prises jusqu'ici : plan de relance européen, mutualisation d'achats de vaccins, financement d'armes pour l'Ukraine et, surtout, affirmation d'une Europe souveraine, dans le prolongement de l'agenda de Versailles, adopté après l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Pour tout cela, nous avons besoin de moyens financiers. Sur la révision du cadre financier pluriannuel (CFP), nous avons abouti à un équilibre qui a été gelé pour discussion jusqu'à la prochaine réunion du Conseil européen, le 1^{er} février 2024. Pour la France, il s'agissait de limiter la facture pour les États membres, tout en assurant la pérennité du financement des priorités essentielles que sont le soutien à l'Ukraine, les politiques migratoires et la souveraineté technologique. Le fonds de souveraineté défendu par la France restera dans le CFP. Les positions se sont rapprochées, nous étions très proches d'un accord : c'est pourquoi le Conseil européen se réunira à nouveau le 1^{er} février, en espérant conclure – quitte à y passer quatre jours, comme en juillet 2020 !

La défense nous tient à cœur. Sous la présidence française, nous avons lancé un effort industriel pour renforcer nos capacités de production et notre maîtrise des technologies de défense sur toute la chaîne d'approvisionnement des armées. Nous disposons donc déjà d'une stratégie industrielle de défense. Le Conseil européen a demandé à la Commission européenne de présenter en février un instrument pour favoriser à la fois les investissements et les acquisitions conjointes. Le Président de la République a insisté : il ne s'agit pas de créer un marché unique de la défense, mais un marché intégré, qui permette aux États de bénéficier d'une meilleure défense à un coût moindre. Cela nous permet aussi de conserver notre souveraineté en matière d'exportations.

Il y a eu une discussion sur la réforme du Pacte sur la migration et l'asile. Le Parlement européen est arrivé à un compromis. Cet accord nous permettra de mieux maîtriser les flux migratoires aux frontières extérieures tout en accueillant les demandeurs d'asile avec humanité. Renforcer les frontières, c'est préserver la liberté de circulation au sein de l'Union. Notre politique d'asile et d'immigration sera plus juste, plus humaine, plus efficace. Les contrôles aux frontières extérieures seront renforcés, avec un système d'enregistrement systématique et sécurisé ; les demandes seront traitées plus rapidement, ce qui est gage d'un accueil digne ; les États membres seront solidaires, puisque chacun accueillera des demandeurs d'asile ; les migrants économiques, qui n'ont pas vocation à bénéficier de l'asile, quitteront le territoire plus rapidement. En parallèle, nous continuons à travailler avec les pays de départ et de transit.

Sur le Proche-Orient, il y a convergence des objectifs, mais pas forcément des positions. La sécurité d'Israël, la paix et la sécurité de la région, la résolution de la crise humanitaire à Gaza, la défense du droit international humanitaire font consensus. La France a rappelé la priorité : la libération inconditionnelle des otages détenus par le Hamas. À ce titre, je présente mes condoléances à la famille d'Elia Toledano. Sur le volet humanitaire, la convergence est plus grande. Le Conseil européen a invité à coordonner les initiatives humanitaires pour qu'elles soient plus efficaces et plus

rapides. Sur le volet sécuritaire, le Président a proposé une coordination renforcée en matière de sécurité maritime, alors que nos navires ont détourné des drones qui ciblaient un bateau norvégien. Au-delà des missions Atalante et Agénor, il s'agit de se coordonner pour lutter contre le terrorisme. Enfin, et cela a été répété, tous les États membres plaident pour une solution à deux États.

Deux mots sur la COP. Nous avons enclenché un mouvement global de transition hors des énergies fossiles et fixé un objectif de triplement de la production d'énergies renouvelables d'ici 2030. La position de l'Union européenne vient en soutien des solutions financières pour l'atténuation du réchauffement climatique, l'adaptation et son financement.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous avais fait part, avant la réunion du Conseil européen, de mes inquiétudes sur le budget de l'Union ; celles-ci demeurent, malgré vos explications. Nous manquons d'éléments probants sur les recettes et sur les ressources propres, alors que se profilent des dépenses importantes. Vous avez dit qu'il était hors de question que les États membres augmentent leur contribution ; je suis d'accord. Reste que les dépenses sont devant nous, à commencer par les 50 milliards d'euros pour l'Ukraine, qui ne me semblent pas être assortis de garanties à ce stade. Je reste dubitatif sur la façon dont l'Union relèvera ces défis budgétaires. Quand j'ai pris la présidence de notre commission, on ne se posait pas la question ; aujourd'hui, le manque de ressources est une vraie inquiétude.

Merci d'avoir fait un point sur le Proche-Orient.

Vous avez évoqué la libre circulation au sein de l'Union, ce qui me conduit à vous interroger sur l'avancée des discussions avec la Roumanie, qui demande à intégrer l'espace Schengen. Il faudrait avoir de la visibilité à ce sujet, d'autant que la Moldavie frappe à la porte, et que 80 % des Moldaves détiennent un passeport roumain. C'est un point de vigilance.

M. Dominique de Legge. – Sur la question de la souveraineté européenne en matière de défense, il va falloir sortir des ambiguïtés, car nous n'y comprenons plus rien. On joue sur les mots : entre politique industrielle et coopération en la matière, où se situe la frontière entre compétence nationale et compétence européenne ? En matière d'industrie de défense, pourquoi l'OTAN n'est-elle pas associée au débat ? On voit bien que, dans la pratique, nos partenaires européens sont tentés d'acheter du matériel et des équipements non européens... Il va falloir ouvrir les yeux, et dire clairement qui fait quoi et quelle alliance prime.

M. Jean-François Rapin, président. – Je rappelle que M. Dominique de Legge est rapporteur spécial de la commission des finances pour le budget de la défense.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Le budget européen a été bouleversé tant par la guerre en Ukraine que par l'inflation, d'où la révision à mi-parcours du CFP. La Commission européenne a demandé une augmentation de ce budget, mais la plupart des États membres ont jugé que la somme demandée était beaucoup trop élevée. Nous avons demandé des redéploiements et une modération des dépenses de fonctionnement, des salaires des fonctionnaires, de leur nombre, à l'heure où les États membres ajustent leurs propres finances publiques.

Aujourd'hui, il y a une révision à la baisse de la demande initiale de la Commission européenne, et une discussion sur le financement de l'aide à l'Ukraine sur la durée. Les positions sont gelées et la négociation reprendra lors du Conseil du 1^{er} février, sur les autres volets, et non seulement celui des 50 milliards d'euros pour l'Ukraine. Nous devrions aboutir. En arrivant au Conseil européen, la Hongrie disait non à tout ; elle a cédé sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine, ce qui était le plus important. Il aurait été difficile d'en obtenir plus d'elle, alors qu'elle s'était déjà partiellement déditée.

M. Jean-François Rapin, président. – Les mauvaises langues disent que cela aura coûté 10 milliards d'euros à l'Union...

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Cela est dû à une maladresse : la Hongrie a remis sa réforme de la justice en avril 2023 ; la Commission avait 90 jours pour l'examiner et libérer l'argent retenu dans l'attente de cette réforme. Il est regrettable qu'elle n'ait pas été plus rapide, car la concomitance avec le Conseil européen fait mauvais effet, c'est certain.

Sur les 50 milliards d'euros sur quatre ans prévus pour l'Ukraine, la négociation sera beaucoup plus difficile – toujours à cause de la Hongrie. Je pense que nous parviendrons à un compromis en nous engageant sur un an, ce qui sera déjà bien. Je rappelle qu'aux États-Unis, le blocage reste entier concernant le financement de l'aide à l'Ukraine.

Deux pays s'opposent à l'ouverture de Schengen à la Roumanie, largement pour des raisons électoralistes – une chose impensable chez nous ! Les Néerlandais sont revenus sur leur veto ; ils vont mettre du temps à former un gouvernement, ce qui n'est pas forcément une mauvaise chose... L'Autriche a demandé des données statistiques que la Roumanie a fournies : les choses devraient donc se débloquer petit à petit. Nous poussons en ce sens. La Bulgarie argue qu'il vaut mieux placer les agents de contrôle aux frontières extérieures de l'Union plutôt qu'à l'intérieur. Nous avançons doucement.

Sur la défense, tout d'abord, à l'évidence, les vingt-sept États membres de l'Union ne font pas assez en la matière. La guerre en Ukraine l'a cruellement montré : les dividendes de la paix que nous avons touchés se sont traduits, en Europe, par un recul des capacités de production industrielle, que nous devons désormais reconstruire.

Ensuite, en effet, l'idée est non pas de s'affranchir de l'OTAN, mais d'en constituer un pilier et de renforcer nos capacités de production, pour que nous soyons plus forts ensemble. Toutefois, si la prochaine élection présidentielle américaine se soldait par la victoire d'un candidat qui n'a jamais caché son mépris pour l'OTAN, voire son intention de s'en détourner, nous pourrions alors nous sentir un peu seuls.

Cette reconstruction de nos capacités industrielles pose plusieurs questions. La première porte sur la capacité d'investissement des pays européens et sur les moyens mis en commun. Ainsi, la France demande que les munitions soient produites en Europe, ce qui ne met pas en danger notre souveraineté. L'argent des contribuables européens doit servir à la fabrication de matériels européens et à la construction d'une capacité de production européenne. La seconde question a trait aux achats de matériel militaire américain, comme les avions F-35, par nombre de pays européens. En effet, ce matériel est doté d'une carte américaine qui permet de contrôler quand et comment il est

utilisé, ce qui pose un véritable problème de souveraineté. C'est pourquoi nous encourageons le développement de solutions de substitution européennes. En outre, dans le cadre de la stratégie de défense définie par la Commission européenne, nous veillerons à la préservation de notre souveraineté et de nos capacités d'action.

Enfin, nous voulons rester une puissance souveraine. Nous sommes la seule puissance nucléaire de l'Union européenne, dotée d'un siège au Conseil de sécurité de l'ONU, ce qui n'est absolument pas remis en cause. Nous voulons aussi décider souverainement de nos exportations de matériel militaire. Les exportations sont nécessaires à la croissance de l'industrie, aussi ne souhaitons-nous pas qu'elles soient empêchées au motif que d'autres pays s'y opposeraient ; de même, nous refusons de nous voir imposer un mode de production particulier en la matière.

M. Jacques Fernique. – Pour ce qui concerne la situation au Proche-Orient, les États membres soutiennent une solution à deux États, qui est une position de principe historique depuis l'adoption de la résolution de l'ONU. Toutefois, la stratégie pour y parvenir n'est pas très visible. Aussi quelles initiatives l'Union européenne pourrait-elle prendre pour avancer dans ce sens ?

À propos de l'Ukraine et de la Moldavie, l'ouverture des négociations pour leur adhésion est un signal très positif envoyé à ces deux pays, mais également un signal envoyé à la Russie. Il semble qu'Olaf Scholz ait convaincu Victor Orban de quitter la salle afin de permettre aux vingt-six dirigeants européens de voter à l'unanimité l'ouverture des négociations d'adhésion. Je m'interroge toutefois sur le rôle joué par la France en la matière.

Au sujet du soutien financier accordé à l'Ukraine, la France figure en treizième position derrière l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Pologne. Nous pourrions certainement faire mieux politiquement et économiquement. Vous avez évoqué la large unanimité des Européens s'agissant de l'aide financière accordée à l'Ukraine dans le cadre financier pluriannuel, le veto de la Hongrie restant bloquant. Comment le Conseil européen compte-t-il surmonter cela ?

Enfin, sur la proposition de directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, nous sommes déçus de voir la France s'associer à la Pologne et à la Hongrie pour exclure le viol de son champ. Les négociations n'ont pas abouti et sont désormais repoussées. La France persistera-t-elle à défendre cette position si contestée ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Ma première question a trait au Pacte de stabilité et de croissance. Avec Christine Lavarde, nous avons présenté ce matin une proposition de résolution européenne sur la réforme de ce Pacte soutenant la position française. Nous y insistons sur la nécessité de voir aboutir la réforme avant la tenue des élections européennes.

Nous saluons les avancées contenues dans l'accord conclu hier à ce sujet. Je forme le vœu que celui-ci plaide pour un calendrier en ce sens. Nous apportons tout notre soutien aux principes de différenciation et d'appropriation que nous avait exposés le ministre Bruno Le Maire, même si nous regrettons que les clauses de sauvegarde concédées aux pays dits frugaux amoindrissent la portée de ces deux principes. La clause de sauvegarde du volet correctif a été maintenue à 0,5 point du PIB par an,

lorsque le déficit public dépasse les 3 % du PIB. Nous regrettons cependant que la proposition exclue les investissements « verts » de ce calcul.

À la suite de cet accord, la France estime qu'elle a été entendue au travers de la prise en compte de l'augmentation de la charge de la dette pour les années 2025, 2026 et 2027. Néanmoins, le terme « prise en compte » nous paraît relativement flou. Pouvez-vous nous en préciser les contours ?

Ma seconde question porte sur la révision du cadre financier pluriannuel, à propos duquel vous nous avez indiqué que nous étions très proches d'un accord. Je souscris aux préoccupations du président Jean-François Rapon. Là encore, nous regrettons la baisse du niveau d'ambition au regard de la proposition de la Commission européenne, qui était de 66 milliards d'euros.

Le montant « beaucoup trop » élevé que vous avez précédemment évoqué n'est-il pas nécessaire, néanmoins, pour répondre aux nouveaux défis auxquels nous devons faire face ? Les réflexions sur les pistes de nouvelles ressources propres avancent-elles réellement ? Plus précisément, cette baisse d'ambition impliquera des redéploiements des crédits de certaines politiques européennes. Pouvez-vous nous indiquer si la France sera concernée, et, le cas échéant, dans quel domaine ?

Mme Amel Gacquerre. – Tout d'abord, je salue la décision de l'Union européenne relative à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine, qui était attendue de tous et qui rappelle notre soutien sans ambiguïté à l'Ukraine.

Toutefois, je souhaite évoquer les conséquences que l'adhésion de l'Ukraine pourrait emporter, notamment sur notre souveraineté agricole et alimentaire et, précisément sur l'agriculture française et européenne. L'Ukraine deviendrait le plus gros producteur agricole de l'Union ; cela renforcerait nos capacités exportatrices en la matière, ce qui serait une bonne chose. En revanche, les effets sur les aides de la politique agricole commune (PAC) en faveur de nos agriculteurs et sur les politiques agricoles des États membres seraient loin d'être négligeables. La PAC devra donc être repensée pour pallier les distorsions de concurrence entre États membres. Quel est l'état de vos réflexions sur ce sujet ?

Ensuite, je rebondis sur vos propos sur les investissements importants qui nous attendent en matière de transition écologique. Le président Rapon et moi-même sommes sénateurs du Pas-de-Calais. Qu'en est-il du soutien de l'Union européenne aux territoires – en France, dans les Hauts-de-France et le Pas-de-Calais, comme au sein de l'Union européenne – qui font face aux conséquences des catastrophes climatiques qu'ils ont subies ?

Mme Mathilde Ollivier. – Ma question porte sur le Pacte européen sur la migration et l'asile. Un certain nombre de mesures ont été adoptées, notamment le filtrage des personnes à l'arrivée, en fonction de la nationalité et du pays d'arrivée – qui pourrait s'apparenter à un triage –, la privation de liberté des personnes qui demandent l'asile, mais aussi le fichage dès l'enfance, puisqu'il pourra débuter à l'âge de six ans par la prise d'empreintes digitales. Or certaines de ces mesures contreviennent aux principes fondamentaux du droit d'asile, notamment à l'appréciation individuelle des situations des personnes qui déposent une demande d'asile. Quelle a été la position de la France lors de ces négociations ? Quelle est votre analyse sur ce texte européen ?

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – Pour ce qui concerne la solution à deux États au Proche-Orient, la France a toujours soutenu que la seule façon d'aboutir à la paix dans la région était d'assurer à Israël son droit à la sécurité et aux Palestiniens leur droit à un État. À mon sens, il convient d'amener Israël à comprendre qu'un État palestinien sera un facteur de sécurité. Tel était le sens de l'entretien de la ministre Catherine Colonna, publié dans *La Tribune Dimanche*, le 22 octobre dernier. C'est pourquoi nous essayons de déterminer le moment le plus propice à la relance de ce processus.

Sur l'Ukraine et la Moldavie et le rôle d'Olaf Scholz, en cas de blocage lors des Conseils européens, des réunions en cercle restreint se tiennent à la marge, afin de lever les difficultés, notamment entre la présidente de la Commission européenne, le président du Conseil européen, les représentants de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, parfois des Pays-Bas et, en l'occurrence, la Hongrie. Nombre de réunions préparatoires ont également eu lieu avant la tenue du Conseil européen. Il était important que Viktor Orban comprenne qu'il ne pouvait s'opposer seul à cette décision. La France, dès le déclenchement de la guerre, a évoqué la perspective européenne de l'Ukraine, a facilité l'octroi à l'Ukraine du statut de pays candidat lors de sa présidence du Conseil de l'Union européenne et participe désormais à l'ouverture des négociations d'adhésion.

Pour ce qui concerne l'aide financière à l'Ukraine, nous n'avons pas à nourrir de complexe en la matière. En effet, nous sommes le deuxième pays contributeur au budget de la facilité européenne pour la paix, qui fournit des armements à Kiev à hauteur de 1,2 milliard d'euros, soit plus du 18 % du budget total de 6,5 milliards d'euros. Nous formons 5 000 soldats ukrainiens sur les 30 000 soldats formés en Europe. Enfin – nous l'évoquions avec le sénateur de Legge –, la France a lancé la création d'instruments européens pour renforcer les industries de défense et pour aider les Ukrainiens dans la durée.

Au sujet de l'exclusion du viol de la proposition de directive européenne, le périmètre de ce texte est bien plus large, puisqu'il a trait aux violences faites aux femmes, et nous souhaitons en préserver des dispositions, notamment celles qui visent à lutter contre la mutilation des organes génitaux féminins. Toutefois, en l'espèce, le blocage n'est pas lié à la France, mais à la Bulgarie, à la Hongrie, à la Lituanie, à la République tchèque et à la Slovaquie, des pays qui n'ont pas signé la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite convention d'Istanbul, contrairement à la France et à l'Union européenne. Cette convention renvoie à la notion de consentement. Par conséquent, nous encourageons ces cinq pays à se rapprocher de ces dispositions ; je rappelle que l'Allemagne a adopté notre position.

S'agissant du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), l'accord est de mon point de vue tout à fait honorable, d'abord parce qu'il concilie des positions éloignées les unes des autres, mais surtout parce qu'il reprend les piliers sur lesquels nous entendions insister. Il reprend, d'abord, le principe d'appropriation, qui est très important pour nous, car il permet de tenir compte de la situation spécifique de chaque État. Il reconnaît, ensuite, l'importance d'un véritable soutien aux investissements, lesquels seront facilités à la fois dans les domaines de l'environnement, du numérique et de la défense. Nous avons également négocié la possibilité d'un ajustement de l'effort de réduction du déficit des États à 0,2 ou 0,3 point de PIB par an, pour faire en sorte que

ces États ne soient pas soumis à des règles et à des conditions d'emprunt excessivement restrictives. Ce point était crucial, même si, aujourd'hui, la plupart des économistes misent sur une baisse plutôt que sur une hausse des taux d'intérêt. Vous avez observé à juste titre qu'un certain nombre de lignes de crédit, notamment celles qui n'ont pas été consommées ou qui ont été sous-employées, sont redéployées. La France a réussi à préserver ses priorités : les migrations, l'Ukraine et la création d'un fonds de souveraineté européen, laquelle nous paraît essentielle si nous entendons continuer à recréer des emplois dans tous les territoires.

J'entends vos interrogations sur les conséquences d'un élargissement de l'Union européenne. Nous devons travailler ensemble à expliquer ce qui se passe en pratique. La durée moyenne pour qu'un nouvel État accède à l'Union européenne est de huit à quinze ans – cette durée a pu même aller jusqu'à vingt-quatre ans, dans le cas de la Macédoine. Il s'agit donc d'un processus qui se déploie dans un temps long. Il est dans notre intérêt de garder ces pays candidats dans notre giron et d'éviter qu'ils dérivent vers la sphère d'influence de la Russie, de la Chine ou d'autres pays peu amènes. J'y insiste d'autant plus que l'on assiste à de nombreuses tentatives de déstabilisation, notamment dans les Balkans occidentaux. En outre, ces pays sont appelés à se réformer pour atteindre nos standards en matière d'État de droit, comme dans les domaines économique, social ou environnemental, ce qui prendra naturellement du temps. Nous n'en sommes donc qu'à la première phase ; la prochaine étape sera celle de l'établissement du cadre des négociations, qui devrait finalement se dérouler à la fin du premier semestre 2024. C'est à ce moment-là que nous définirons nos exigences à l'égard des candidats à l'adhésion en matière agricole, économique, sociale ou environnementale. Ensuite seulement débutera le processus d'ouverture des négociations sous la forme d'une conférence intergouvernementale, un processus qui, je le répète, peut durer cinq, dix, voire vingt ans.

Dans le même temps, nous devons réformer nos politiques. Nous venons de parler de défense européenne comme nous n'en avons jamais parlé depuis trois ans. Nous devons faire en sorte que cette réforme respecte nos souverainetés respectives, qu'elle bénéficie de financements suffisants et d'une gouvernance adéquate, ce qui prendra également beaucoup de temps – les négociations ne devraient démarrer qu'en 2025.

À ce titre, vos suggestions, comme tous les travaux que vous serez amenés à réaliser, seront évidemment très utiles. À mon sens, il y a un changement de logiciel à opérer : nous nous orientons vers une structuration de la défense européenne autour de cercles concentriques – ce n'est pas un tabou : nous le faisons avec l'euro.

À propos de la politique agricole, je prendrais l'exemple de l'Espagne à qui l'on a demandé, il y a quelques années, après son adhésion à l'Union, une période de transition de dix ans pour l'intégration de ses produits agricoles dans le marché européen, afin de protéger notre agriculture. Aujourd'hui, les points de vue divergent sur les risques que ferait peser l'adhésion de l'Ukraine sur nos agricultures. Certains pays la craignent, quand d'autres sont persuadés que, compte tenu de la grande taille des exploitations agricoles ukrainiennes, elles n'auront droit à aucune aide dans le système futur. Prenons le temps d'y réfléchir.

S'agissant du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), sachez que nous avons prévenu la Commission européenne que la France souhaitait y avoir

recours à la suite des inondations dans les Hauts-de-France. Nous disposons de dix semaines pour déposer notre dossier, et sommes en train de faire le nécessaire auprès des services déconcentrés pour être en mesure de respecter ce délai – toute aide de votre part à cet égard sera évidemment la bienvenue. Sur le plus long terme, la question de l'évolution et de l'adaptation du FSUE pour une meilleure prise en charge des catastrophes naturelles est en cours de réflexion.

M. Jean-François Rapin, président. – Madame la ministre, les aides du FSUE ne peuvent être débloquées qu'une fois le montant des dégâts définitivement arrêté. C'est un vrai problème ! Prenons l'exemple spécifique des inondations en France : certains territoires sont encore sous l'eau, si bien que le montant des travaux à réaliser ne peut toujours pas être estimé et que le délai de dix semaines, que vous venez d'évoquer, ne suffira pas. Que faire face à la réalité du terrain, en particulier dans le Pas-de-Calais, un territoire que je connais bien ? Ce mécanisme de solidarité est certes intéressant, mais sa mise en œuvre pratique est beaucoup trop complexe.

Mme Laurence Boone, secrétaire d'État. – D'autres États membres rencontrent le même type de problèmes. C'est, du reste, la raison pour laquelle nous avons engagé cette réflexion sur le FSUE. Si vous souhaitez aborder les difficultés propres aux Hauts-de-France, monsieur le président, je me tiens évidemment à votre disposition pour que l'on tente de trouver une solution.

J'en reviens aux questions que l'on m'a posées concernant le Pacte sur la migration et l'asile.

Il me semble que, au vu des divergences entre États membres, nous avons trouvé un compromis acceptable, dont chacun devrait se réjouir. Cela fait dix ans que l'on patauge dans ce domaine, car nous faisons face à un petit groupe de pays très hostiles à tout flux migratoire – je me souviens de cinq ou six pays, que je ne citerai pas, qui souhaitaient construire des murs, mettre en place des barbelés, etc. Nous avons, à l'époque, résumé notre position par le slogan : « pas de briques, pas de mortier et, donc, pas de mur ».

Madame Ollivier, vous avez parlé d'un « filtrage » des migrants. En réalité, au moins deux catégories de personnes demandent à entrer sur le territoire de l'Union : d'un côté, il y a les demandeurs d'asile qui viennent de pays où ils sont menacés pour des motifs divers – persécution religieuse, guerre, etc. – ; de l'autre, il y a des individus qui se présentent aux frontières de l'Union, simplement parce qu'il s'agit pour eux d'une voie de passage, en vue d'une migration économique. Ces derniers, contrairement aux demandeurs d'asile, se font inévitablement refouler et doivent alors retourner dans leur pays : il ne s'agit donc pas d'un filtrage selon la nationalité des migrants, mais de procédures de retour normales pour faire face à la hausse de cette migration de nature économique. Celles-ci sont, certes, souvent accélérées, mais c'est parce que notre priorité est de désengorger les services qui traitent les demandes d'asile.

Vous avez également parlé d'un « fichage » : il est normal que les personnes qui se présentent aux frontières de l'Union soient enregistrées, qu'on leur fasse passer des tests sanitaires – beaucoup d'entre elles sont malades –, ou sécuritaires. Cette procédure nous permet de traiter les demandes plus rapidement que par le passé, ce qui, d'une certaine manière, contribue à un traitement plus humain des situations. J'ajoute que ce « fichage » ne concerne que les familles : les mineurs non accompagnés en ont

été exclus. C'est la preuve que nous veillons à un certain équilibre en la matière. Enfin, il ne faut pas oublier les quelques avancées que nous avons obtenues : gratuité du conseil juridique aux migrants, meilleur accompagnement des demandeurs, et attention particulière aux solutions d'hébergement pour les familles qui ont déposé une demande d'asile. À mon sens, une véritable solidarité s'est manifestée entre les Vingt-Sept en matière d'asile et de migration alors que, comme vous le savez, c'était loin d'être évident, en raison notamment du blocage de la Hongrie et de la Pologne.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie, madame la Ministre.

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

Questions diverses – nominations de rapporteurs

M. Jean-François Rapin, président. – Il nous revient de procéder à quelques nominations de rapporteurs.

D'abord, le groupe Union centriste nous a informés souhaiter finalement désigner M. François Bonneau pour siéger au sein du groupe de suivi "accords commerciaux de l'Union européenne" au titre de notre commission, en lieu et place de Mme Amel Gacquerre. Mme Gacquerre siègera finalement dans ce groupe de travail au titre de la commission des affaires économiques (en lieu et place de M. Franck Menonville).

En outre, le groupe de suivi Espace, créé en commun par la commission des affaires économiques, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, la commission des finances et notre commission, est en cours de reconstitution. Christine Lavarde et moi-même y participions et je propose de nous reconduire dans ce groupe. Un troisième représentant de notre commission doit être nommé en remplacement de notre ancien collègue André Gattolin ; j'avais naturellement pensé à Georges Patient, membre lui aussi du groupe RDPI et intéressé notamment au titre du Centre spatial guiyanaïse qui relève de sa circonscription, mais il est déjà nommé dans le groupe Espace au titre de la commission des finances. Je vous propose donc la nomination d'un représentant membre d'un autre groupe d'opposition : Didier Marie (SER)

Je voudrais aussi vous proposer la nomination de rapporteurs sur plusieurs sujets que le bureau de notre commission envisagés au titre de notre mission de contrôle : d'une part, dans la perspective de la possible création d'un diplôme européen qu'envisage la Commission européenne, l'occasion devrait être saisie de tirer un bilan des universités européennes, ces réseaux stratégiques entre établissements d'enseignement supérieur européens créés depuis 2019. Je propose d'en confier le soin à nos collègues Ronan Le Gleut et Karine Daniel.

Nous sommes convenus en Bureau de nous pencher sur la tension entre bureaucratie européenne et diversité nationale. C'est un sujet que nous envisagions déjà de creuser, et la sortie italienne à la COSAC de Madrid sur la préférence de la Commission pour les règlements plutôt que les directives nous y encourage. Nous pourrions y aborder aussi le manque d'études d'impact, le recul du plurilinguisme, l'abus d'actes délégués et d'exécution, l'interprétation extensive que fait la Commission des bases juridiques invoquées pour justifier ses initiatives et la procédure de notification préalable qui se concilie mal avec la procédure parlementaire nationale. Je me propose de mener ce travail avec deux ci-rapporteurs, qui pourraient être Didier Marie qui suit les sujets institutionnels et Catherine Morin-Desailly.

Je voudrais également vous proposer la nomination de rapporteurs sur deux sujets que le bureau de notre commission a envisagés au titre de notre mission de contrôle : d'une part, dans la perspective de la possible création d'un diplôme européen qu'envisage la Commission européenne, l'occasion devrait être saisie de tirer un bilan des universités européennes, ces réseaux stratégiques entre établissements

d'enseignement supérieur européens créés depuis 2019. Je propose d'en confier le soin à nos collègues Ronan Le Gleut et Karine Daniel.

Enfin, nous sommes convenus en Bureau de nous pencher sur la tension entre technocratie européenne et diversité nationale. C'est un sujet que nous envisagions déjà de creuser, et nous y avons été encouragés encore par la sortie italienne à la COSAC de Madrid dénonçant le fait que la Commission choisit de plus en plus de recourir à l'outil des règlements, qui sont directement applicables, plutôt qu'aux directives qui doivent être transposées dans chaque État membre pour y être applicables. Nous pourrions y aborder aussi le manque d'études d'impact, le recul du plurilinguisme, l'abus d'actes délégués et d'exécution, l'interprétation extensive que fait la Commission des bases juridiques invoquées pour justifier ses initiatives et la procédure de notification préalable qui se concilie mal avec la procédure parlementaire nationale. Je me propose de mener ce travail avec deux co-rapporteurs, qui pourraient être Didier Marie et Catherine Morin-Desailly.

Il en est ainsi décidé.

Mercredi 17 janvier 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Institutions européennes

Priorités de la présidence belge du Conseil de l'Union européenne - Audition de S.E. M. Jo Indekeu, ambassadeur de Belgique en France et à Monaco

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, Monsieur l'Ambassadeur, je vous présente tout d'abord mes meilleurs vœux pour cette année qui s'ouvre. C'est une grande année pour la Belgique et aussi celle des élections européennes. 2024 sera donc particulièrement décisive pour l'Union européenne et pour notre commission qui en suit les développements, en informe le Sénat et lui permet de faire entendre sa voix à Bruxelles. Souhaitons que les débats qui vont s'ouvrir à l'occasion du prochain scrutin permettent à nos concitoyens comme à nos collègues parlementaires de mieux s'approprier les enjeux européens, pour que la réponse européenne aux nombreux défis du moment soit vraiment la leur.

Il est heureux que, durant ce semestre menant aux élections européennes, la présidence du Conseil de l'Union européenne revienne à la Belgique, ce pays fondateur - parmi d'autres comme vous le soulignez - et profondément attaché à la construction européenne, qui a tant apporté au projet européen. Je remercie Son Excellence Monsieur Jo Indekeu, Ambassadeur de Belgique à Paris, d'avoir accepté de venir aujourd'hui présenter à notre commission les priorités de cette présidence. Je le disais avant-hier à Namur où je participais à la COSAC des présidents, dont je souligne au passage l'organisation absolument remarquable – cela a réellement été un coup de maître : bien que votre présidence soit contrainte par les prochaines élections européennes mais aussi par votre calendrier électoral national, je sais que nous pouvons compter sur le professionnalisme et l'esprit de compromis précieux des Belges pour que ce semestre ne soit pas perdu. Vous saurez faire avancer les nombreux dossiers en instance, achever autant que possible l'actuel programme législatif, et préparer les défis futurs. Je pense notamment à l'élaboration du programme stratégique de l'UE pour les cinq ans à venir, à la préparation de l'Union aux futurs élargissements envisagés ou encore à la révision du cadre financier pluriannuel et des politiques communes.

Les rapporteurs de la commission vous interrogeront sans doute à ce propos. Pour ma part, avant de vous céder la parole, je veux faire part de ma préoccupation au regard de la défiance envers l'Europe que nous voyons grandir dans de nombreux pays, y compris le nôtre : il me paraît essentiel de rapprocher l'Union européenne des citoyens. Je pense en particulier à la nécessité de renforcer les règles d'éthique et de transparence au niveau européen à la suite de l'affaire dite du « Qatagate ». À cet égard, nous regrettons le manque d'ambition de la Commission européenne dans ce domaine si important pour la confiance des citoyens dans les institutions européennes. Est-ce que cette question sera une priorité pour la présidence belge, Monsieur l'Ambassadeur ?

M. Jo Indekeu, ambassadeur de Belgique en France et à Monaco. – Je me félicite d'être parmi vous et suis honoré de pouvoir vous présenter le programme de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne. C'est la première fois que je

participe à une audition dans une assemblée parlementaire et je fais observer que les diplomates ne sont que très rarement conviés au Parlement belge. Votre démarche témoigne donc de d'intérêt du pouvoir législatif à l'égard de cette étape importante pour l'Union européenne.

Je rappelle tout d'abord que c'est la treizième fois que la Belgique va occuper la présidence de l'Union européenne - j'espère que ce chiffre ne portera pas malheur ... – et nous sommes appelés à exercer cette fonction à un moment critique au plan international avec l'invasion russe en Ukraine, la situation à Gaza, le changement climatique et la montée de la désinformation. Il ne faut donc pas exclure que l'actualité européenne puisse à nouveau être fortement influencée par des événements imprévus.

En deuxième lieu, la présidence belge interviendra en fin de législature européenne. Les élections européennes auront lieu le 9 juin en France comme dans l'ensemble de l'Union européenne mais je signale qu'en Belgique, les élections nationales et régionales se tiendront à la même date, suivies, en octobre 2024, des élections municipales : on peut dire, si vous permettez, que c'est, pour les électeurs belges « la totale » et cela suscite des débats très intéressants dans notre politique intérieure.

Au niveau européen, nous prenons le relais de la présidence espagnole et nous nous félicitons que celle-ci ait permis de faire avancer de nombreux dossiers. Avant de détailler nos grands objectifs, je rebondis sur votre interrogation portant sur la connexion entre l'Europe et ses citoyens : nous pensons l'améliorer en offrant une meilleure protection aux citoyens européens et en renforçant la coopération non seulement intra-européenne mais également avec nos partenaires extérieurs. Nous entendons également préparer notre avenir commun en posant les jalons des débats futurs et en préparant le cycle législatif 2024-2029. Parallèlement, nous souhaitons affirmer notre soutien indéfectible à l'Ukraine, ce qui doit se traduire par le franchissement de plusieurs étapes importantes qui devront faire l'objet de décisions dans les mois à venir.

Notre stratégie va s'articuler autour des six thématiques suivantes : défendre l'État de droit, la démocratie et l'unité dans l'Union européenne ; renforcer notre compétitivité ; poursuivre une transition écologique juste ; renforcer notre agenda social et sanitaire ; protéger les personnes ainsi que les frontières ; et enfin, promouvoir une Europe mondiale.

En ce qui concerne le premier axe, il est primordial de continuer à promouvoir et à défendre le respect des droits fondamentaux, l'État de droit ainsi que les valeurs démocratiques. Il est également important de continuer à investir dans l'autonomisation et l'inclusion des citoyens, tout particulièrement en faveur des jeunes, à travers une éducation de qualité et davantage axée sur la mobilité ainsi que sur le sport. S'y ajoutent la consolidation des garanties en matière de pluralisme des médias, de transformation numérique et de lien avec la culture dont nous avons besoin et qui s'exprime de façon très diversifiée en Europe.

En deuxième lieu, nous envisageons d'accorder une priorité à la compétitivité et à la politique industrielle en renforçant les garanties de concurrence équitable, non seulement pour les grandes entreprises mais aussi pour les PME. Nous veillerons à apporter un cadre réglementaire cohérent, stable et simplifié. Nous serons

également attentifs à la création d'un écosystème numérique durable, innovant et résilient. Il faudra également consolider le marché intérieur - comme celui des marchés des capitaux et de l'énergie - ainsi que l'avenir industriel de l'Union européenne en réduisant la dépendance dans les secteurs critiques, avec une attention particulière portée à notre autonomie stratégique, au niveau des matières premières essentielles et de la production alimentaire. Simultanément, nous devons également accroître notre effort de recherche et d'innovation, tout en favorisant l'équilibre du marché du travail et l'augmentation des taux d'emploi grâce à la formation continue. L'ensemble de ces actions devra s'inscrire dans la poursuite d'une transition écologique juste en accordant une place centrale à la transition énergétique accélérée et inclusive - en faveur des citoyens et des entreprises - et en garantissant également la sécurité de nos approvisionnements guidés par l'objectif de neutralité climatique. Pour ce faire, il faudra accroître nos investissements de nature à aménager un réseau énergétique intégré et adapté aux évolutions futures. Au niveau environnemental, il faudra également favoriser l'économie circulaire et la gestion durable de l'eau.

Afin de renforcer le volet social et sanitaire, la Belgique s'efforcera de doter l'Union européenne d'un programme social ambitieux pour favoriser une société européenne plus inclusive, plus égalitaire et plus juste. Il s'agit de renforcer le dialogue social, de promouvoir une mobilité équitable de la main-d'œuvre, de défendre la santé mentale au travail et d'améliorer l'accès à une protection sociale durable. J'ajoute que les ministres belges plaident fortement, d'abord, pour une action européenne commune en faveur d'un logement décent et abordable pour tous, ensuite, pour le renforcement de la sécurité d'approvisionnement en médicaments - sur ce point, une première étape a été enclenchée hier - et enfin pour une meilleure gestion des médicaments à des coûts abordables ainsi qu'une stratégie d'accroissement des effectifs des secteurs de la santé et des soins où l'on constate aujourd'hui des pénuries de personnel dans un certain nombre de pays.

Au titre de la protection des individus et des frontières, la première priorité va au traitement du dossier législatif en suspens sur la migration et l'asile. Comme vous le savez, lors des derniers jours de décembre 2023, la présidence espagnole a pu réunir un accord sur ce point : il revient donc à la Belgique de finaliser le trilogue et d'assurer le suivi du projet de texte jusqu'à la décision du Parlement européen. Nous prévoyons également de renforcer la dimension extérieure de notre politique en matière d'asile et d'immigration sur la base d'un partenariat mutuellement bénéfique avec tous les pays dont sont issues les principales vagues d'immigration. Par ailleurs, il faudra lutter contre la criminalité organisée en améliorant la prévention et la répression non seulement du terrorisme ainsi que de l'extrémisme violent mais aussi des trafics de drogue ou d'êtres humains. La discussion sur l'avenir de la sécurité et de la défense européenne devra également être poursuivie en mettant l'accent sur la consolidation de la base industrielle et technologique de notre industrie.

Enfin, il nous revient de promouvoir une « Europe mondiale » : face aux défis actuels, nous devons poursuivre les efforts pour renforcer notre résilience et notre autonomie, en défendant nos intérêts ainsi que nos valeurs. Il convient à ce titre d'utiliser et d'harmoniser tous les outils à notre disposition, au niveau sécuritaire, économique, dans le domaine du développement, de l'aide humanitaire et de la politique commerciale.

S'agissant du calendrier, selon le dernier décompte, 515 événements informels seront organisés par notre Présidence à tous les niveaux, ce chiffre n'incluant pas toutes les réunions liées au Conseil, dont les réunions des groupes de travail. À l'intérieur de ce total, notre Présidence tiendra près de 23 Conseils. Comme vous le savez, la Belgique est un pays fédéral, donc certaines réunions du Conseil de l'UE seront présidées, au nom de la Belgique, par des ministres régionaux. Pour leur part, les Conseils européens seront naturellement présidés par le président du Conseil européen, Charles Michel. En pratique, nous avons essayé de concentrer le plus possible les réunions prévues à Bruxelles dans les bâtiments situés autour du rond-point Schuman ou au Palais d'Egmont, qui s'apparente au Quai d'Orsay.

La présidence belge devrait connaître quelques moments forts, avec tout d'abord le Conseil européen du 1^{er} février prochain, suivi d'un Conseil européen ordinaire en mars puis de celui de juin où sera débattu l'agenda stratégique destiné à poser les jalons de la direction future de l'Union européenne : il s'agit en particulier de définir les priorités de la prochaine mandature 2024-2029. Je rappelle que les élections européennes seront suivies du renouvellement de la Commission européenne, de la désignation du nouveau bureau du Parlement européen ainsi que de l'élection du nouveau président du Conseil européen dont le mandat vient également à échéance en 2024. Les élections européennes seront un test significatif pour mesurer l'attachement de la population aux valeurs de l'UE et il est important pour tous les gouvernements des États membres de s'assurer non seulement que la construction européenne se poursuit mais aussi que l'UE est efficace pour gérer les événements de politique étrangère ainsi que le quotidien des personnes en respectant, bien entendu, le principe fondamental de la subsidiarité. Je signale enfin que nous avons mis en place un site internet dédié à la présidence belge (belgium24.eu) et je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci Monsieur l'Ambassadeur pour votre propos introductif et la projection de cette photographie historique du premier Conseil européen qui s'est réuni le 25 janvier 1958.

Vous avez évoqué un sujet important pour la subsidiarité en indiquant que la présidence belge souhaitait prendre des initiatives en matière de logement, ce qui constitue une innovation. Au-delà du plaidoyer de principe, comment comptez-vous décliner une telle politique européenne du logement ?

M. Jo Indekeu, ambassadeur de Belgique en France et à Monaco. – Nous partons d'un double constat : celui de la pénurie de logements qui sévit dans certains pays de l'Union et du besoin de transition écologique de ces logements, en particulier pour le bâti ancien. En Belgique, nous avons introduit des dispositifs obligatoires de mise aux normes écologiques des logements pour isoler les fenêtres, les toits et parfois les façades. Nous formulons des suggestions sur la base des méthodes de travail que nous avons mises en place dans le respect du principe de subsidiarité puisqu'en Belgique les dispositifs de rénovation des logements ainsi que les aides associées relèvent de la compétence régionale. Il nous semble important de réguler la construction de nouveaux bureaux ou logements et de veiller, en matière d'aménagement du territoire, à éviter par exemple de construire en zone inondable et à favoriser les transports publics permettant d'accéder aux territoires très urbanisés.

Mme Marta de Cidrac. – Merci Monsieur l’Ambassadeur de nous avoir exposé votre impressionnant programme pour les six mois à venir et qui se décline en six items. Je préside la maison de l’Europe dans les Yvelines et je souhaite vous interroger plus précisément sur la défense de l’État de droit que vous avez évoquée. Qu’entendez-vous par ce terme : s’agit-il de défendre l’État de droit au sein de l’Union Européenne ou cela concerne-t-il plus largement d’autres pays et, en particulier, les candidats futurs à l’adhésion comme ceux des Balkans occidentaux sur lesquels notre commission travaille.

Ma deuxième question porte sur le volet inclusion et « autonomisation » – selon la formule que vous avez employée - des citoyens ; notre maison de l’Europe des Yvelines a également intégré ce sujet dans son cahier des charges : envisagez-vous de travailler avec ce réseau des maisons de l’Europe présentes un peu partout dans les États membres et tout particulièrement en France ?

M. Didier Marie. – À mon tour de vous remercier, Monsieur l’Ambassadeur pour vos propos introductifs. Parmi les priorités que vous avez mises en avant, je souhaiterais plus particulièrement vous interroger sur deux sujets. Le premier concerne votre action en faveur du climat et le projet de pacte vert. Une trentaine de textes ont déjà été adoptés mais certains ont malheureusement vu leur portée réduite : tel est le cas pour celui qui porte sur les produits chimiques dangereux - qui a été abandonné - et celui qui concerne les systèmes alimentaires durables. J’ajoute que vous allez devoir porter deux textes particulièrement importants, l’un sur la qualité de l’air et l’autre sur les emballages. Envisagez-vous de réactiver les discussions sur les textes qui ont été mis de côté ? Quelles sont, d’autre part, vos ambitions pour les deux textes qui restent en suspens et devraient être adoptés d’ici le mois d’avril ? Dans le même esprit, la Commission a lancé des travaux pour définir une nouvelle cible de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre à l’horizon 2040, qui constitue une étape intermédiaire avant de parvenir à la neutralité climatique en 2050. Pouvez-vous nous indiquer si la présidence belge a d’ores et déjà une idée du niveau de réduction des gaz à effet de serre qu’elle souhaiterait voir adopter ?

Ma deuxième interrogation concerne votre volonté de réactiver l’Europe sociale. Vous avez prévu le 31 janvier prochain de réunir un sommet social avec les partenaires sociaux à Val Duchesse. Parmi les textes sociaux attendus, celui sur la directive des travailleurs des plateformes numériques - dont les effectifs sont évalués à 28 millions d’Européens au total – qui pourrait bénéficier directement à 5,5 millions d’entre eux. Or ce texte a fait l’objet d’un blocage, notamment de la France, qui limite la portée de la présomption légale de salariat et risque de continuer à priver les « faux indépendants » de protection sociale adéquate. Quelle est la position de la présidence belge à ce sujet et quels moyens pourriez-vous utiliser pour relancer les discussions et aboutir à un texte ambitieux ?

M. Claude Kern. – Je vous remercie pour votre présentation de la stratégie très ambitieuse de la présidence belge. Ma première question porte sur la sécurité. Nous savons que l’Europe est sujette au retour du terrorisme, compte tenu de ce qui se passe notamment au Proche-Orient : quel est votre point de vue à ce sujet et pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce volet de votre programme ? Ma seconde interrogation concerne votre très intéressante proposition de promouvoir une Europe mondiale face aux États-Unis et aux autres puissances : quelle est votre vision dans ce domaine et ne

pensez-vous pas qu'il faut aussi, si on veut une Europe mondiale, disposer d'une armée européenne ?

M. Jo Indekeu, ambassadeur de Belgique en France et à Monaco. – Merci pour vos questions très intéressantes et parfois très techniques. Tout d'abord, j'aurais dû commencer par souligner qu'exercer la présidence du Conseil de l'Union européenne ne confère pas un droit d'initiative dans tous les domaines. On peut faire avancer certains sujets mais, dans les circonstances actuelles, la priorité est plutôt d'essayer de faire en sorte d'aboutir à des accords au niveau européen, ce qui demande beaucoup de travail ; l'exercice de notre présidence nous invite non pas à oublier nos intérêts, mais à les mettre au service de tous afin de pouvoir dégager des solutions consensuelles. Je fais observer que, compte tenu du calendrier électoral, nous ne disposerons pas, en pratique, de la durée habituelle de six mois dont bénéficie normalement la présidence mais plutôt de trois ou quatre mois pour faire avancer les trilogues pendant lesquels la présidence, la Commission et le Conseil discutent avec le Parlement européen, ce qui permet, ou pas, de parvenir à des accords. Il a été pour nous particulièrement instructif et fructueux que la présidence espagnole nous associe aux négociations en tant que présidence entrante. Ainsi, bien loin d'avoir découvert les dossiers européens en cours au 1^{er} janvier, nous avons suivi le déroulement des négociations et connaissons les points de vue des uns et des autres. Notre ambition est de pouvoir faire avancer le plus grand nombre des initiatives législatives en cours : tel est en particulier le cas des textes que vous avez évoqués. Pour aboutir à un vote positif du Parlement, nous négocions dans différentes enceintes et à des niveaux très divers. Il en va ainsi du travail que nous accomplissons sur le projet de directive sur les travailleurs des plateformes sur lequel vous m'avez interrogé : le Comité des représentants permanents (Coreper) prévu le 24 janvier prochain devrait permettre d'aboutir à un accord qui servira de base au trilogue qui débutera le 30 janvier afin de garantir une adoption de ce texte avant la fin de cette mandature. Nous sommes en discussion avec les instances françaises compétentes afin de trouver une solution aux divergences qui subsistent et des pistes sont testées en ce moment pour y parvenir. Le remaniement ministériel en France a constitué une difficulté supplémentaire : le secteur a changé de titulaire et il faut reconstruire les contacts qui avaient été noués ainsi que la relation de confiance qui s'était établie ; nous nous attelons à la tâche pour parvenir à un accord.

En ce qui concerne votre question sur l'État de droit, j'indique que cette notion renvoie tout d'abord à un processus institué depuis longtemps et qui est aujourd'hui appliqué, par exemple à la Hongrie et à la Pologne : des décisions ont été prises, des propositions ont été formulées et nous continuons à suivre ce dossier en apportant notre concours aux négociations. Il demeure important d'affirmer que nos valeurs démocratiques et de conformité à l'État de droit restent intactes. En ce qui concerne les candidats à l'adhésion, comme la Moldavie et l'Ukraine et, à plus long terme, la Bosnie-Herzégovine – qui soulève encore certaines interrogations du point de vue de l'État de droit –, nous allons rédiger un rapport afin de déterminer si les critères de conformité à l'État de droit nous permettent de démarrer les négociations sur la candidature à l'adhésion à l'Union européenne. Ces négociations durent toujours un certain temps et passent par plusieurs étapes ; dans ce cadre, le respect des critères de Copenhague – à la fois économiques et politiques – doit être examiné dès à présent.

Pour préciser la signification concrète que nous donnons à l'autonomisation des citoyens européens, je ferai le lien avec les négociations sociales qui auront lieu à

Val Duchesse et avec les développements que je vous ai présentés sur le premier axe de notre programme visant à mieux protéger les citoyens. Face au sentiment d'éloignement de l'Europe par rapport aux citoyens – celle-ci étant perçue comme imposant un grand nombre de réglementations –, nous voulons promouvoir un discours et une action permettant de réconcilier le citoyen avec l'Europe en garantissant ses droits sociaux ainsi que dans le domaine de l'emploi et du logement. Il s'agit d'assurer un traitement équitable des personnes au niveau européen ; il s'agit en particulier de réduire les distorsions sur le marché du travail que l'on a connues. Nous voulons à la fois maintenir le principe de la mobilité des travailleurs et leur donner des garanties permettant d'éviter des phénomènes de concurrence déloyale sur le marché du travail en instituant des seuils de protection sociale ainsi que de revenus applicables à tous ceux qui travaillent dans l'Union européenne.

La sécurité et le terrorisme reviennent au-devant de la scène en raison des tensions internationales actuelles mais ce sujet est toujours resté un point d'attention majeur pour les présidences qui nous ont précédés. Dans ce domaine, la présidence belge travaille, notamment sur proposition de la Commission, à faire progresser les mécanismes de partage d'informations et de travail commun entre les différents services concernés. La très bonne collaboration entre les services de police, de renseignement ainsi que les parquets belges et français peut être citée comme un exemple de bonnes pratiques. Celles-ci se sont développées sur la base d'instruments bilatéraux mais il nous manque un cadre européen pour les généraliser. Les dispositifs existants comme Europol et Eurojust méritent également d'être renforcés pour fluidifier et sécuriser le partage d'informations. L'ambition de la Belgique est aussi de convaincre le plus de pays possible à participer à cet échange de données en leur apportant des garanties de sécurité et de protection de la vie privée, conformément au Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD).

S'agissant des États-Unis et des grandes puissances que vous avez évoquées à travers votre question sur l'Europe mondiale, je rappelle qu'un certain nombre d'élections interviendront en 2024 et que les événements internationaux récents nous ont confirmé que l'on n'est jamais aussi bien servi que par soi-même dans de nombreux domaines. La construction – qui se déroulera en plusieurs étapes – d'une armée européenne est à ce titre important. La crise en Ukraine a mis en évidence le besoin de réarmement au niveau européen, ce qui nécessite la création de capacités de production d'armements permettant de dépendre le moins possible de pays tiers. Plusieurs initiatives européennes ont été lancées et certaines se mettent en place ; il faut faire observer que, dans ce domaine, beaucoup d'États membres jouent la carte de la souveraineté. Les événements extérieurs vont sans doute nous inciter à avancer dans le sens d'actions communes et il faut souligner que les instruments européens déjà prévus permettent de faire beaucoup : je citerai à cet égard la facilité européenne pour la paix (FEP) ainsi que les différentes sortes de missions civiles et humanitaires ciblées dans certaines zones géographiques et gérées ou coordonnées au niveau européen. Ces outils peuvent contribuer à renforcer la vigueur de nos actions au niveau européen.

Enfin, à mon grand regret, je ne dispose pas des éléments précis permettant de répondre à vos questions très spécifiques sur la réactualisation des niveaux souhaitables d'émissions de gaz à effet de serre ; nous pourrions peut-être vous les fournir par la suite.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Monsieur l’Ambassadeur, votre programme prévoit à juste titre de permettre à l’Europe de retrouver son autonomie stratégique, notamment par le biais du développement d’un écosystème durable et efficace pour le numérique. Les deux règlements existants que sont le *DMA (Digital Markets Act)* et le *DSA (Digital Services Act)* doivent être complétés par l’*IA (Intelligence Artificielle) Act* qui est en cours de discussion. Pouvez-vous nous dire où nous en sommes dans le calendrier de finalisation de ce texte très important et extrêmement débattu, en France ainsi que chez nos voisins, pour trouver - nous l’espérons - un juste équilibre entre innovation et transparence ?

S’agissant de la consolidation de l’écosystème numérique, pouvez-vous nous dire comment la Belgique entend fortement encourager la mise en place d’une vraie politique industrielle - qui, à mon avis, reste encore assez déficiente – en l’assortissant d’une redéfinition des conditions générales de concurrence afin de les rendre plus loyales et plus facilitatrices pour nos entreprises européennes, ce qui n’est toujours pas le cas. Le débat sur le Data Act va d’ailleurs soulever la question des avantages acquis – qui me paraissent excessifs - par les grandes plateformes américaines. Dans ces conditions, pour réduire notre dépendance, il faut avant tout soutenir de manière préférentielle le développement d’un écosystème européen. Quelles mesures pourraient-elles être envisagées ou adoptées à ce titre dans d’éventuels textes comme un *Small Business Act* ou un *Bio-European Act* ? Il me semble important d’approfondir la réflexion dans ce domaine car réguler l’écosystème numérique, c’est aussi garantir le pluralisme, en particulier dans les médias, ce qui est un facteur important de préservation de la démocratie. Je souhaite également vous interroger sur le calendrier de finalisation du projet de règlement « *Media Freedom Act* ». Nous avons été extrêmement attentifs, avec mes collègues, aux enjeux de subsidiarité qu’emporte ce texte : pouvez-vous nous donner votre point de vue à cet égard ?

Je trouve réellement très astucieux le logo « *be EU* » choisi par la présidence belge mais je ne peux m’empêcher, en cette année où nous allons fêter en France les quarante ans de la loi Toubon, de me demander pourquoi on n’y fait pas apparaître les deux autres langues officielles de l’Europe que sont l’allemand et le français, d’autant que la Belgique est un pays francophone. Je formule cette remarque en rappelant que le pluralisme des médias et la diversité culturelle passent aussi par le respect de la diversité linguistique et notamment l’usage des langues officielles de l’Europe. Le Royaume-Uni ayant quitté l’Union européenne, restent Malte et l’Irlande qui parlent anglais. La diversité culturelle, c’est la diversité linguistique et nous devons promouvoir cette dernière.

Mme Mathilde Ollivier. – Ma première question porte sur la réforme de l’Union européenne. Un sommet sur l’élargissement est prévu le 19 avril prochain pour célébrer le vingtième anniversaire de l’élargissement de 2004 et ce sera aussi l’occasion d’avancer sur la réforme de l’UE. Il a été souligné que les débats ne porteront pas sur le vote à l’unanimité ou sur l’extension de l’utilisation du vote à la majorité qualifiée, ni sur la composition future du collège des commissaires. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions sur les mesures plus consensuelles que la présidence belge souhaite voire inscrites à l’ordre du jour de ce sommet sur l’élargissement ?

S’agissant du *Green Deal*, la Belgique devrait être en mesure de porter les priorités du pacte vert lors de l’élaboration du programme stratégique quinquennal du

Conseil européen. Quelles propositions la présidence belge entend-t-elle mettre en avant dans ce cadre ?

Mme Amel Gacquerre. – Parmi les grands chantiers, je souhaite également évoquer celui de l’élargissement de l’Union européenne à de nouveaux États membres. On constate aujourd’hui deux positions distinctes au sein du Conseil européen : certains États membres souhaitent qu’une réforme profonde des institutions de l’Union européenne intervienne préalablement à l’ouverture de négociations avec de nouveaux entrants, tandis que d’autres États membres sont favorables à mener ces deux tâches en même temps, en donnant la priorité aux négociations avec l’Ukraine et la Moldavie. Pouvez-vous rappeler la position de la Belgique dans ce domaine et surtout quelle est votre ambition, sachant que la prochaine présidence du Conseil de l’Union européenne sera exercée par la Hongrie dont on connaît les positions ?

Par ailleurs, je partage pleinement vos ambitions en matière de logement et, plus largement, d’aménagement du territoire car nous avons des enjeux communs de pénurie de logement, de massification de la rénovation énergétique et de réduction de l’artificialisation des sols pour lutter contre le dérèglement climatique. Je serai donc particulièrement attentive à votre action dans ce domaine et je suis très en attente de savoir sous quel angle vous allez aborder ces sujets sur lesquels le Parlement français s’investit pleinement.

M. Pierre Cuypers. – Ma question porte sur un sujet d’actualité : les attaques terroristes de navires en mer Rouge par les Houthis. Elles ont pour effet de fragiliser les approvisionnements de l’Europe comme l’illustre, par exemple, la fermeture temporaire des usines Tesla en Allemagne et Volvo en Belgique. Quelles mesures ou solutions pensez-vous que l’Europe puisse proposer pour remédier à ces inconvénients ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Tout d’abord, je me félicite que, dans votre présentation, vous ayez souligné l’importance de la culture dans les préoccupations de l’Europe car ce domaine était jusqu’à présent plutôt réservé aux États membres : j’espère qu’il y aura une véritable impulsion pour que l’UE se saisisse de la culture européenne, en incluant sa dimension patrimoniale.

Je me limiterai ensuite à deux questions. La première concerne le rapprochement avec le Royaume-Uni post-Brexit pour inclure ce pays dans le programme Erasmus : la Belgique a-t-elle l’intention de travailler sur ce point qui constitue un enjeu important pour nos jeunes, même si la diffusion du français doit bien entendu rester une préoccupation majeure ? En second lieu, l’Europe va-t-elle, vis-à-vis de Taïwan et des élections qui viennent d’avoir lieu, exprimer une position pour s’affirmer face à la Chine, comme l’ont fait les Américains qui ont envoyé deux diplomates dès le lendemain de l’élection ? Je sais que les Allemands sont un peu hésitants à ce sujet et je souhaite vous interroger sur les réflexions en cours au niveau européen.

M. Jo Indekeu, ambassadeur de Belgique en France et à Monaco. – En ce qui concerne l’élargissement, la décision d’ouvrir les négociations d’adhésion avec l’Ukraine et la Moldavie a été prise par l’UE en décembre dernier. Sur cette base, la Belgique s’inscrit dans les principes et la méthodologie qui régissent traditionnellement ce processus incluant, en particulier, le respect des critères de Copenhague ainsi qu’un

traitement successif de chacun des chapitres, comme cela a été fait par le passé. Une attention particulière sera bien entendu accordée à certains sujets qui prètent aujourd'hui à confusion ou inquiétude et aux considérations géopolitiques qui pourraient également influencer les débats au Conseil européen.

De façon plus générale, pour préparer le débat prévu à la fin de sa présidence du Conseil, la Belgique devra élaborer des idées afin de dessiner le trajet stratégique de l'Europe pour les années à venir. Il portera non seulement sur le positionnement de l'Europe en matière de sécurité et de défense, mais également sur l'organisation interne de l'UE à 27 États membres. Il faudra par exemple se demander quelles sont les ambitions européennes pour aller plus loin dans l'intégration ou s'il convient de réaffirmer la subsidiarité dans certaines matières : telles sont les questions difficiles auxquelles le Conseil européen de juin pourrait apporter des propositions de réponses.

En second lieu, l'éventuel élargissement de l'UE amène à se demander quels choix d'organisation pourraient être retenus au niveau de la gestion du Conseil européen, des conseil techniques, de la Commission et du Parlement européen. S'agissant de ce dernier, il faudra intégrer de nouveaux parlementaires et décider si on maintient les effectifs ou si on les diminue. Là aussi, j'espère que nous pourrons, au terme de négociations avec les parties prenantes, soumettre une proposition qui pourrait être adoptée lors du Conseil de juin.

Vous avez ensuite mentionné la présidence suivante et je fais observer que celle-ci rencontrera des défis un peu similaires aux nôtres avec une législature un peu particulière. En effet, le Parlement européen se réunira le 15 juillet 2024 pour la première fois et procédera ensuite à la mise en place de son bureau qui sera suivie de la constitution des commissions parlementaires. Il est possible que la présidence hongroise ne puisse pleinement démarrer ses activités qu'à partir du 15 septembre ou du 1^{er} octobre prochains. Sur le fond, nous connaissons bien les positions prise par la Hongrie sur certains dossiers particuliers mais, sur d'autres sujets, les Hongrois sont tout aussi européens que nous et partagent nos intérêts communs. En tout état de cause, nous nous efforçons de préparer au mieux la législature suivante, avec des trames d'idées et des stratégies qui dessineront les contours des débats à venir.

Par ailleurs, la politique industrielle est un objectif majeur pour le Premier ministre belge. Les événements liés au Covid et à l'Ukraine ont démontré la nécessité de garantir l'autonomie stratégique de l'Europe dans plusieurs domaines et, en particulier, de stimuler sa fibre industrielle tout en respectant le *Green Deal*. Il est essentiel de placer l'UE dans une situation aussi favorable que celle dont bénéficient ses partenaires ou concurrents extra-européens en trouvant un juste équilibre entre le développement industriel, la recherche et le respect des transitions écologiques. La présidence doit également veiller à ce que la course aux subsides ainsi que les avantages accordés à certains secteurs économiques ne perturbent pas le fonctionnement du marché unique. Il nous faut un « *level playing field* » (« règles du jeu équitables » garantissant une concurrence loyale et l'égalité des chances dans la compétition) tant vis-à-vis des partenaires de l'UE qu'à l'intérieur de celle-ci.

Simultanément, les ambitions du pacte vert restent inchangées : un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été adoptées et nous continuons à travailler sur des initiatives comme la révision des normes d'émissions des poids lourds ainsi que la

directive sur l'emballage. Ces deux projets ont été retenus comme prioritaires parmi les multiples dispositions qui restent à adopter avant la fin de cette mandature et le renouvellement du Parlement européen – encore faudra-t-il être attentifs au déroulement des trilogues.

En ce qui concerne les attaques de navires en mer Rouge, la situation est effectivement inquiétante et pourrait sérieusement perturber l'économie européenne. Nous avons pris l'initiative d'organiser des discussions qui se déroulent en ce moment même à Bruxelles pour déterminer la manière dont nous pouvons nous mobiliser pour gérer cette menace à la circulation des biens vers l'Europe.

S'agissant d'Erasmus, des discussions sont également en cours avec la Grande-Bretagne. Ce n'est pas toujours une chose facile car celle-ci s'est retirée de l'UE mais elle reste intéressée par plusieurs aspects de notre coopération : il en va ainsi du programme-cadre de recherche et d'innovation « Horizon Europe », pour lequel la participation du Royaume-Uni a fait l'objet d'un accord politique de principe. Le dialogue porte également sur les solutions à apporter à la question de l'Irlande du Nord. J'ajoute que les prochaines élections en Grande-Bretagne risquent de rendre les discussions un peu plus compliquées au regard des promesses formulées par les gouvernements britanniques précédents. En tous cas, la présidence belge et surtout la Commission européenne travaillent pour pouvoir parvenir à des résultats positifs avec nos amis britanniques ; il reste que les Britanniques doivent accepter les conséquences de leur décision de quitter l'Union européenne même si cela est compatible avec des possibilités d'ouverture et d'accès à certains programmes européens, sous réserve de négociations.

En ce qui concerne l'intelligence artificielle, nous sommes satisfaits du compromis qui a été trouvé entre le Conseil et le Parlement, sachant que les trilogues n'ont pas toujours été très faciles et qu'il a fallu tenir compte des évolutions spectaculaires de l'IA. Nous visons à atteindre un équilibre entre innovation et régulation tout en préservant, au plan économique, les possibilités de développement d'applications et en protégeant la vie privée des citoyens. Nous entendons également éviter tout usage abusif de l'intelligence artificielle dans des domaines comme la désinformation, ce qui implique également une régulation ainsi qu'une supervision des médias sociaux et pour préserver la diversité dans le paysage médiatique.

Enfin, la culture est, pour nous, un sujet important au niveau européen. Je rappelle qu'en Belgique, la culture - y compris dans sa dimension patrimoniale - fait partie, comme l'éducation, des compétences régionalisées et nos ministres de la culture sont très attachés à agir dans ce domaine pour que les spécificités culturelles européennes puissent continuer à s'épanouir. Je peux également vous garantir que nous défendons énergiquement la place du français au sein de l'Union européenne ; mon propre exemple est d'ailleurs illustratif puisque je suis néerlandophone. Le logo que nous avons adopté en conseil ministériel belge s'inscrit dans un contexte où un certain nombre d'États membres ont choisi de désigner leur pays en anglais mais nous sommes néanmoins très attachés, en Belgique, à préserver l'utilisation de nos trois langues nationales.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci beaucoup, Monsieur l'Ambassadeur.

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

Élargissement

Table ronde avec les ambassadeurs à Paris des États membres de l'Union européenne (UE) sur les perspectives d'adhésion à l'UE de nouveaux États et sur les réformes parallèles à mener dans l'UE

M. Jean-François Rapin, président. – Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, chers collègues, Mesdames et Messieurs les conseillers, je vous souhaite la bienvenue au Sénat. Depuis le déclenchement de l'agression russe en Ukraine il y a bientôt deux ans, et plus encore depuis les décisions historiques des Conseils européens de juin 2022 et de décembre dernier, l'Union européenne (UE) se trouve à un tournant majeur de son histoire, où se profile un nouveau « grand élargissement », vingt ans après celui de 2004.

Dans ce nouveau contexte géopolitique, il m'a paru utile de vous inviter à éclairer notre réflexion sur les enjeux de ce nouvel élargissement et sur les réformes à préparer en conséquence pour l'UE. Mes récents échanges à Namur dans le cadre de la « Cosac des présidents » renforcent ma conviction que le premier ne va pas sans les secondes. Pour que l'entrée de nouveaux États dans l'UE apporte davantage de puissance à l'Union comme à ses membres, il nous faut réformer l'Union et ses politiques, afin qu'élargissement ne rime pas avec affaiblissement. L'élan vers l'élargissement se nourrit de considérations géopolitiques évidentes dans le contexte de la guerre en Ukraine, mais ne peut ignorer la nécessité de mettre l'UE en capacité d'intégrer de nouveaux membres (jusqu'à huit, voire dix avec la Géorgie et un jour peut-être le Kosovo).

Les rapporteurs du groupe de douze experts franco-allemands, auditionnés par notre commission en novembre dernier, ont indiqué que « l'Union européenne n'est pas encore prête à accueillir de nouveaux membres, ni sur le plan institutionnel ni sur le plan politique ». Le 13 décembre 2023, le Conseil européen a cependant fait un « choix stratégique définitif » en ce sens, en appelant l'UE à mener des « réformes nécessaires », « parallèlement » aux réformes politiques, juridiques, économiques et sociales requises des pays candidats, en référence à la « capacité d'absorption » de l'Union européenne, quatrième critère de Copenhague.

S'il revient aux gouvernements, aux exécutifs, et aux institutions européennes de prendre leurs responsabilités à chacune des nombreuses étapes qui jalonnent le processus d'adhésion, ce sera aux peuples et aux parlements qui les représentent, dans les États membres et dans les États candidats, de se prononcer sur l'entrée de nouveaux États membres dans l'Union. Nos échanges nous permettront d'appréhender les positions et sensibilités de chacun des États membres sur ces questions majeures.

Vos collègues ambassadeurs d'Ukraine, de Moldavie et de Géorgie à Paris nous ont présenté le 30 novembre dernier les efforts et les aspirations de leurs pays respectifs. Nous sommes également très attentifs aux pays des Balkans occidentaux.

Marta de Cidrac co-rapporteuse avec Claude Kern et Didier Marie sur l'élargissement, est présidente du groupe d'amitié avec les pays de cette région.

Je vais céder la parole aux représentants des États membres de l'UE, pour nous exposer en quelques minutes leur vision, celle de leur capitale voire de leur peuple, sur ce défi majeur pour notre Europe qui devrait figurer au premier plan des thèmes de campagne pour les prochaines élections européennes. Nos trois rapporteurs vous interrogeront ensuite brièvement, ainsi que nos collègues qui le souhaitent. Je propose de donner d'abord la parole aux représentants des membres les plus récents de l'Union européenne.

Monsieur Emil Kasakov, la Bulgarie est devenue membre de l'UE le 1^{er} janvier 2007 et a présidé le Conseil dès le premier semestre 2018, avec le slogan « l'Union fait la force ». Elle s'est rapidement intégrée à la plupart des politiques européennes. Nous connaissons l'attention particulière que vous portez aux Balkans occidentaux et à l'Ukraine.

M. Emil Kasakov, chargé d'affaires à l'ambassade de Bulgarie. – Je vous remercie, Monsieur le Président. Mesdames et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, 17 années se sont déjà écoulées depuis le 1^{er} janvier 2007 : avec la Roumanie et la Croatie, la Bulgarie est l'un des membres les plus récents de l'UE. Concernant l'élargissement de l'UE, la Bulgarie, qui fait partie à la fois des Balkans et de la région de la Mer noire, soutient l'objectif stratégique de l'adhésion à l'UE des pays des Balkans occidentaux et des trois pays associés (Ukraine, Moldavie, Géorgie). Cette nécessité stratégique est d'autant plus prégnante dans l'actuel contexte géopolitique marqué par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Nous soutenons le principe du mérite propre, en évaluant le progrès des pays candidats vers leur adhésion. D'autres conditions semblent également importantes à prendre en compte, comme l'alignement des pays candidats aux politiques communes extérieures et de sécurité, les réformes dans le domaine des droits fondamentaux, les droits des minorités nationales, l'État de droit, les relations de bon voisinage. Nous attendons avec grande impatience le rapport d'analyse de la Commission, qui devrait être publié au deuxième semestre 2024, sur l'impact de l'élargissement sur les politiques et sur le budget de l'UE. Des possibilités existent déjà pour améliorer le délai de prise de décision de l'UE dans le cadre du traité existant. Plutôt que de rouvrir les traités aujourd'hui, ce qui serait contre-productif, il semblerait plus opportun de chercher des possibilités de flexibilité dans le cadre légal existant de l'UE (clauses passerelles...). La tâche consistant à mener à bien le processus d'élargissement et le processus d'approfondissement de l'UE déterminera la géopolitique de l'UE dans les décennies à venir.

M. Jean-François Rapin, président. – Madame l'Ambassadrice de Roumanie Ioana Bivolaru s'est finalement excusée, ainsi que les représentants de l'ambassade de Chypre. Monsieur Georges de Habsbourg-Lorraine, vous représentez la Hongrie, pays qui a rejoint l'Union européenne en 2004 et vers lequel tous les regards se tournent, aujourd'hui, lorsque les chefs d'États ou de gouvernement doivent à l'unanimité s'entendre sur l'élargissement ou le soutien à l'Ukraine.

M. Georges de Habsbourg-Lorraine, ambassadeur de Hongrie. – Je vous remercie de cette initiative, ainsi que de la possibilité d'aborder ces questions stratégiques pour l'Europe et pour la présidence hongroise du Conseil qui débutera en juillet. Plusieurs grands conflits internationaux ont commencé dans les Balkans. Cette

conscience historique est la principale raison pour laquelle la Hongrie a toujours soutenu la politique d'élargissement. Après l'agression russe en Ukraine, de nombreux États membres auparavant réticents ont compris que cet élargissement était une nécessité géopolitique. Il nous paraît évident que si l'UE s'abstenait d'intégrer les pays des Balkans, ils se tourneraient vers d'autres acteurs comme la Russie ou la Chine. L'intérêt des Balkans occidentaux à rejoindre l'UE doit être maintenu. La présidence hongroise du Conseil souhaite accélérer le processus d'élargissement et organiser un sommet de la communauté politique européenne et un sommet UE-Balkans occidentaux. La Hongrie s'engage déjà à aider nos partenaires à remplir les critères nécessaires à l'adhésion. Il est toutefois essentiel de maintenir un équilibre entre les partenaires qui travaillent ensemble depuis plusieurs années à leur adhésion à l'UE, comme les Balkans occidentaux, et les partenaires relativement nouveaux, comme nos voisins orientaux. Lors du processus d'adhésion, le principe du mérite doit s'appliquer, dans un cadre juridique très structuré. L'adhésion des Balkans occidentaux est une affaire inachevée depuis plus de 20 ans : de ce point de vue, l'idée d'une intégration progressive ne peut pas devenir une alternative à l'élargissement. Nous estimons que la décision d'ouvrir les négociations avec l'Ukraine était prématurée : Kiev doit d'abord remplir toutes les conditions nécessaires pour le faire. Une solution constructive a été identifiée lors du dernier Conseil européen, quand il est devenu évident que l'Ukraine ne parvenait pas à remplir toutes les conditions à ce stade : elle doit renforcer davantage la lutte contre la corruption, limiter l'influence excessive des oligarques dans la vie économique, politique et publique et enfin le gouvernement doit finaliser la réforme du cadre juridique pour les minorités nationales. La Hongrie veillera à ce que l'Ukraine garantisse pleinement les droits des minorités nationales et mette en œuvre toutes les recommandations pertinentes de la Commission de Venise. Il est indispensable que le droit de la minorité hongroise en Ukraine soit restauré tel qu'il l'était avant 2015.

Quant à la réforme de l'UE, avant de parler de tout changement institutionnel, nous devons examiner les effets sur les politiques de l'UE, y compris le budget, l'agriculture, le marché intérieur et la cohésion. Les intérêts de chaque État membre devront être respectés notamment dans ces domaines stratégiques. La Hongrie préfère des solutions politiques aux solutions procédurales, dans un souci d'égalité des États membres. Le maintien du consensus dans les domaines stratégiques est donc essentiel.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Jans Keviss-Petusko, la Lettonie a également rejoint l'UE en 2004, avec les deux autres pays baltes, et est aujourd'hui une ardente défenseuse de l'élargissement et de l'aide à l'Ukraine en particulier.

M. Jans Keviss-Petusko, chef de mission adjoint de l'ambassade de la République de Lettonie. – Je vous remercie. Mesdames et Messieurs les Sénateurs. 2024 est le 20^{ème} anniversaire de l'adhésion de la Lettonie à l'UE, mais le processus d'eupéanisation a été engagé par la Lettonie bien en amont. Il est compliqué, mais très motivant pour renforcer la défense de nos valeurs communes. Nous soutenons bien sûr l'élargissement de l'UE, qui doit s'adapter à cette nouvelle situation – portant potentiellement le nombre de ses membres à 35 -, ce qu'elle peut faire parallèlement au processus d'accession. Il ne serait pour l'instant pas productif de commencer des négociations très compliquées sur l'évolution des traités, car le traité actuel offre des possibilités (clause-passerelle...).

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Nierijus Alexiejunas, la Lituanie a fait de l'élargissement une priorité politique, géopolitique et de sécurité majeure.

M. Nierijus Alexiejunas, ambassadeur de la République de Lituanie. – Je vous remercie. L'élargissement offre l'opportunité non seulement de renforcer l'Europe, mais également de réformer l'UE. C'est généralement après les crises que l'Europe devient plus forte et mène les réformes nécessaires. L'élargissement offre également aux pays candidats une possibilité de se réformer et de s'europaniser... La Lituanie est la meilleure preuve de la réussite de la politique d'élargissement de l'UE. Le dernier sondage eurobaromètre a montré que 63 % des Litvaniens avaient confiance dans l'UE (au 3^{ème} rang après le Danemark et la Suède), ce qui peut expliquer les raisons pour lesquelles les Litvaniens sont si engagés en faveur de l'élargissement. Par ailleurs, 76 % des Litvaniens sont optimistes concernant l'avenir de l'Europe. Enfin, le PIB par habitant de la Lituanie représentait 46 % de la moyenne européenne en 2004 et représente désormais 90 % de la moyenne européenne, en raison des progrès économiques incroyables réalisés au cours des 20 dernières années. Ces chiffres sont autant de preuves que la politique d'élargissement peut donner aux pays un cadre pour engager des réformes. En conclusion, il nous faut être optimistes et davantage confiants dans notre capacité à trouver les solutions nécessaires pour réformer l'UE. Il existe déjà un certain nombre d'outils pour rendre les conséquences de l'élargissement acceptables pour tous les pays (période transitoire, *opt-out*, exceptions...).

M. Jean-François Rapin, président. – Vous n'êtes donc pas favorable à une révision des traités. Monsieur Claude Bonello, le chemin de Malte vers l'adhésion a mis 17 ans à être parcouru. Quelle est aujourd'hui la vision maltaise de l'élargissement, alors que la présidence du Parlement européen est maltaise ?

M. Claude Bonello, représentant adjoint de l'ambassade de la République de Malte. – Je vous remercie de nous donner l'occasion d'échanger nos points de vue sur ces importants sujets. Dans cette période critique pour l'avenir de l'UE, l'élargissement est un sujet important et sensible, susceptible de façonner la trajectoire de l'UE pour les décennies à venir. Malte soutient un processus d'élargissement fondé sur le mérite, qui doit être crédible, prévisible et fermement ancré dans un cadre juridique, en mettant l'accent sur les réformes fondamentales et en intégrant le principe de réversibilité. La réflexion sur les réformes internes de l'UE et le processus d'élargissement doivent suivre deux voix distinctes, mais parallèles : nous attendons avec grand intérêt une réflexion objective et réaliste qui permettrait d'entamer les discussions sur les réformes sans solutions préconçues. À cet égard, nous attendons avec impatience la contribution de la Commission européenne. Notre position est connue : nous ne sommes pas favorables au lancement de discussions institutionnelles précipitées qui risqueraient de diviser et de ne pas aboutir. Notre priorité absolue est de veiller à ce que notre unité, notre cohésion et notre représentativité restent constantes.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Wieslaw Tarka, la Pologne est un pays moteur pour l'élargissement et la sécurité de l'UE et vient de connaître un changement politique important.

M. Wieslaw Tarka, chef de mission adjoint de l'ambassade de Pologne. – Je vous remercie de nous accueillir. La Pologne apprécie la décision prise par le Conseil européen de lancer des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie.

Nous attendons de la Commission qu'elle fournisse bientôt aux États membres un projet de cadre pour les négociations d'adhésion, car elles seront complexes et difficiles dans de nombreux domaines, notamment économiques. La perspective d'adhésion à l'UE est importante pour l'Ukraine, mais ce pays doit survivre à la guerre et nous devons prendre une décision concernant son aide financière. Sa reconstruction devrait être liée au processus d'adhésion à l'UE. Toute considération éventuelle sur les réformes internes de l'UE devrait faciliter le processus d'élargissement, et non l'interdire ou le retarder. Les États des Balkans s'inquiètent d'être laissés pour compte dans le processus d'intégration de l'UE dès lors que l'Ukraine et la Moldavie ont posé avec succès leur candidature d'adhésion à l'UE. Il faut leur assurer qu'il n'y a pas de concurrence entre les pays candidats. Les pays des Balkans occidentaux revêtent une importance stratégique pour la Pologne et l'ensemble de l'UE. Nos objectifs sont clairs et découlent de l'agenda de Thessalonique. La Pologne soutient sans équivoque l'élargissement de l'UE, car la perspective européenne est un catalyseur des réformes transformatrices. Une des conditions du processus d'élargissement de l'UE reste l'alignement des politiques étrangères des pays candidats sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE. La stabilisation durable de la région des Balkans occidentaux est cruciale pour la sécurité de l'ensemble de la zone euro-atlantique. Il est nécessaire d'y manifester la présence et l'intérêt constants de l'OTAN. Nous sommes favorables à la poursuite de l'intégration de la région dans l'alliance, sans négliger les aspirations bosniaques à l'adhésion ou le partenariat avec la Serbie. Des acteurs agressifs comme la Russie et la Chine mobilisent des outils technologiques modernes et des médias sociaux pour accroître la polarisation politique et remettre en cause la cohésion institutionnelle des États indépendants. Il est nécessaire de soutenir le journalisme indépendant et d'encourager l'éducation aux médias dans la région des Balkans. Une double approche est nécessaire : d'une part promouvoir une information non faussée et d'autre part soutenir une stratégie de communication nationale et le renforcement des cybercapacités dans la région.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Jan Soth, la Slovaquie a connu une amélioration importante de son niveau de vie, de sa croissance économique et de sa stabilité depuis vingt ans qu'elle a rejoint l'UE. Votre pays est aussi une force de proposition en matière d'élargissement et de réforme de l'UE.

M. Jan Soth, ambassadeur de la République slovaque. – Je vous remercie Monsieur le Président de cette initiative. Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, l'élargissement et la réforme de l'UE sont les défis principaux des années à venir. L'élargissement et le renforcement de l'UE doivent faire partie de la réponse aux actuels changements géopolitiques. L'Europe ne pourra pas être stable, forte, unie et coopérative sans les pays des Balkans occidentaux et de l'Europe de l'Est. Si l'UE n'investit pas d'efforts et de ressources dans ces pays, elle perdra la confiance de leurs peuples et l'espace géopolitique sera occupé par d'autres puissances. La Slovaquie a toujours soutenu la politique d'élargissement et apprécie les progrès réalisés ces derniers mois dans ce domaine. Elle est consciente de la nécessité pour l'UE et pour les pays candidats de bien se préparer à la perspective d'adhésion, y compris en menant des réformes nécessaires. Le processus d'élargissement doit être fondé sur le mérite des pays candidats à l'adhésion, dès qu'ils seront prêts. Pour la crédibilité de sa politique d'élargissement, il est essentiel que l'UE adopte une approche symétrique et équilibrée envers les régions du Sud-Est (Balkans occidentaux) et de l'Est (Ukraine, Moldavie, Géorgie). Le concept d'intégration progressive ou d'adhésion graduelle de nouveaux pays membres à l'UE offre la possibilité de préparer au mieux les pays

candidats à leur future adhésion et rend leurs perspectives européennes tangibles, ce qui constitue la meilleure motivation pour engager les réformes. Le processus d'élargissement et le processus de réforme doivent aller de pair, sans se conditionner l'un l'autre. Tout effort visant à rationaliser le processus décisionnel de l'UE doit garantir qu'aucun État membre ne perde sa voix. Il existe une marge de flexibilité dans le cadre actuel du traité pour procéder à ces ajustements. Pour l'instant, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de consacrer du temps et de l'énergie à la discussion sur l'ouverture des traités européens.

M. Jean-François Rapin, président. – Madame Metka Ipavic, la Slovénie s'est engagée fortement pour l'élargissement, en priorité aux Balkans occidentaux. Comment appréciez-vous le plan d'investissement et de croissance annoncé le mois dernier en faveur des pays de la région ?

Mme Metka Ipavic, ambassadrice de la République de Slovénie. – Monsieur le Président, je vous remercie de cette initiative et je salue les Sénateurs et Sénatrices présents, ainsi que mes collègues. À la lumière des nouveaux défis géostratégiques, un nouvel élargissement est devenu une priorité et une nécessité pour l'UE. Nous devons saisir ce moment politique pour construire une Europe plus forte et plus unie d'ici à la fin de la décennie. La Slovénie souhaite qu'un effort plus équilibré soit fourni pour ne pas laisser à la traîne les Balkans occidentaux et en particulier la Bosnie-Herzégovine. Il est nécessaire de prendre une décision sur l'ouverture de négociations au plus tard en mars de cette année. Notre objectif est de rendre le processus d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine irréversible, ce qui est particulièrement important dans l'environnement international actuel. Nous soutenons la proposition du Président du Conseil européen de définir un calendrier précis (à horizon 2030) qui donnerait aux pays candidats une ligne directrice claire et une incitation à accélérer leur réforme et aux États membres le temps de préparer leurs réformes internes nécessaires. La communication sur les réformes annoncées par la Commission européenne est attendue. La Slovénie espère que les dirigeants adopteront d'ici l'été 2024 un accord sur la feuille de route relative aux réformes internes, qui devraient se dérouler parallèlement au processus d'élargissement. Le futur élargissement ne devrait pas attendre une réforme institutionnelle globale appelant une modification des traités fondateurs. L'élargissement et l'approfondissement dans certains domaines politiques devront être conclus en parallèle (marché unique, transition verte, transformation technologique et digitale...). La Slovénie est consciente qu'un élargissement majeur aurait des conséquences importantes sur certaines politiques et leur budget, notamment la politique agricole commune (PAC) et la cohésion. Pour être un acteur mondial plus efficace, le processus de décision doit évoluer, en particulier dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune. La Slovénie est très active dans l'exploration des différentes options donnant à tous les pays membres les garanties nécessaires qui figurent déjà dans les traités existants. L'État de droit, essentiel, est la base du fonctionnement de l'UE : ses mécanismes de conditionnalité devront être renforcés pour le futur élargissement.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Tomas Chrobak, vous êtes un expert reconnu des questions européennes. Pouvez-vous nous partager le point de vue de Prague sur l'élargissement ?

M. Tomas Chrobak, Premier Secrétaire de l'Ambassade de République tchèque. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénatrices et Sénateurs,

chers collègues, je vous remercie de la tenue de cette réunion. La République tchèque a toujours soutenu l'élargissement de l'UE, quels que soient ses gouvernements successifs. Nous sommes très heureux de la décision historique prise par l'UE lors du Conseil européen de décembre 2023 d'ouvrir la voie à l'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie, mais nous ne voulons pas laisser de côté les Balkans occidentaux, qui ont toujours été la priorité de la présidence tchèque. Celle-ci a noué des liens avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, a promu l'octroi du statut de candidat à la Bosnie-Herzégovine et a fait les premiers pas vers la suppression des visas pour le Kosovo. Les Balkans occidentaux ne doivent pas rester une tache blanche sur la grande Europe : pour des raisons sécuritaires et stratégiques, ils doivent faire partie intégrante de notre continent. Il faut préserver l'unité de l'UE vis-à-vis de l'agression russe en Ukraine. L'Ukraine doit recevoir le plein soutien de l'UE, car elle paye de son sang et défend son indépendance et son intégrité. La République tchèque n'est pas partisane de la révision des traités fondamentaux, mais estime qu'il faut chercher les moyens d'élargir les compétences de l'UE dans le cadre juridique actuel.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Hakan Akesson, nous sommes très curieux de vous entendre sur la ligne de la Suède en matière d'élargissement et de réforme, votre pays étant très engagé en faveur de la paix et de la sécurité.

M. Hakan Akesson, ambassadeur du Royaume de Suède. – Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, chers collègues, je remercie la commission des affaires européennes de cette opportunité qui nous est donnée. L'élargissement de l'UE est dans l'intérêt de la Suède et de l'UE. Il s'agit de l'un des instruments les plus stratégiques pour renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité de l'UE. La Suède a un intérêt tout particulier à soutenir le rapprochement de l'Ukraine avec l'UE et se félicite de la décision du Conseil européen d'ouvrir les négociations d'adhésion avec ce pays. Il est en même temps important d'encourager les autres pays candidats à poursuivre leurs réformes pour devenir membres de l'UE. Le processus d'élargissement doit être basé sur le mérite, mais nous sommes prêts à considérer les propositions relatives à une approche graduelle, afin d'encourager les réformes dans les pays concernés. Il ne nous semble pas nécessaire de modifier les traités pour faire face à l'élargissement. Afin de garantir l'efficacité d'une UE élargie, la Suède est favorable au vote à la majorité qualifiée dans certains domaines comme la politique étrangère commune relative aux droits de l'homme, aux sanctions et aux opérations civiles.

Concernant la composition de la Commission, nous souhaitons conserver un commissaire par pays, un principe essentiel pour la légitimité et la transparence de la Commission, ainsi que pour l'influence de tous les États membres, quelle que soit leur taille. Pour ce qui est de l'orientation politique de l'UE d'une manière plus générale, la Suède est favorable à une concentration du travail législatif dans les domaines qui apportent une valeur ajoutée évidente, comme toujours sur la base du principe de subsidiarité et de proportionnalité.

Lorsque les crises frappent, les citoyens se tournent vers l'Europe. Depuis la guerre en Ukraine, non seulement le soutien des Suédois à l'adhésion de la Suède à l'OTAN a basculé, mais également leur soutien à l'UE, qui n'a jamais été aussi fort (54 % des Suédois en ont aujourd'hui une opinion positive).

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Wolfgang Wagner, c'est en 1995 que votre pays, l'Autriche, a rejoint l'Union européenne, en même temps que la Finlande, dont nous excusons l'ambassadeur. Les responsables autrichiens que nous rencontrons sont unanimes à soutenir l'élargissement, en particulier aux Balkans occidentaux.

M. Wolfgang Wagner, chargé d'affaires à l'ambassade d'Autriche. – Merci Monsieur le Président. Mesdames et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, pour l'Autriche, les pays des Balkans occidentaux, candidats à l'adhésion, ne doivent pas passer après les nouveaux candidats que sont l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Le gouvernement autrichien estime qu'il est impératif d'assurer une situation équitable et un *level playing field*. L'élargissement aux Balkans occidentaux n'a pas qu'une importance théorique : l'histoire a montré à plusieurs reprises les conséquences d'une instabilité dans ce voisinage, le plus récent étant la dissolution de la Yougoslavie dans les années 90. L'UE est au premier rang des échanges commerciaux avec les Balkans occidentaux et l'Autriche et ses entreprises y sont un des premiers investisseurs.

Élargir l'UE signifie transférer nos règles et nos valeurs chez nos partenaires, ce qui est une nécessité pour l'avenir. Du point de vue autrichien, l'élargissement n'est pas un processus purement technique : l'UE promet depuis plus de 20 ans à ces pays une perspective d'adhésion, sans qu'aucune date concrète ne soit encore en vue. D'un point de vue géostratégique, nous risquons de perdre les peuples de ces pays au profit d'autres grandes puissances. Le gouvernement autrichien défend l'idée de prendre dès à présent des mesures concrètes, même si une adhésion complète n'est pas encore faisable, en appliquant par exemple un concept d'intégration graduelle. L'intégration graduelle est la première étape d'une éventuelle adhésion de plein droit, qui reste l'objectif, sans pour autant devoir modifier les traités. Pourquoi ne pas approfondir la coopération dans des domaines où elle apporte des bénéfices mutuels ? Le contexte géopolitique actuel nous a fait prendre conscience que les pays qui partagent notre mode vie et nos valeurs constituent une minorité dans le monde. Il est d'autant plus important de construire et cultiver des partenariats et des alliances stables et durables, en commençant par nos plus proches voisins.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Dimitrios Zevelakis, la Grèce accueille le fameux Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003, qui a lancé et structuré la perspective européenne des Balkans occidentaux. Quel est aujourd'hui son engagement en faveur de l'élargissement et des réformes qui permettront, enfin, de voir cette promesse tenue ?

M. Dimitrios Zevelakis, ambassadeur de Grèce – Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, je vous remercie pour la tenue de cette réunion. La Grèce a toujours été à l'avant-garde des efforts visant à l'intégration européenne des Balkans occidentaux, car elle profitera aux deux parties. Nous appelons à l'accélération de leur perspective européenne, notamment en mettant en œuvre une intégration progressive fondée sur le mérite et réversible sur la voie de l'adhésion à part entière. Nous sommes très satisfaits de la décision prise par le Conseil européen d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie et d'accorder le statut de candidat à la Géorgie. Nous encourageons ces trois pays à poursuivre et accélérer les réformes nécessaires, notamment dans les domaines de l'État de droit, de la lutte contre la corruption et du crime organisé. La Grèce soutient l'intégration progressive des pays candidats, à condition que la crédibilité du processus

d'élargissement et des conditions de concurrence équitable soient garanties. Il ne faudrait pas retarder davantage l'élargissement sous prétexte d'un nécessaire approfondissement institutionnel. Tous les pays candidats doivent être traités selon les mêmes règles, et les priorités géopolitiques ne doivent pas bouleverser un processus fondé sur le mérite. Une réflexion sur les réformes institutionnelles est toujours la bienvenue pour apporter des améliorations en temps voulu, mais elles ne doivent pas être une condition préalable à l'élargissement. La Grèce estime que le cadre institutionnel actuel de l'UE est adapté à l'élargissement, même si quelques ajustements sont nécessaires (par exemple, la pondération des voix au Conseil pourrait être examinée en fin du processus d'adhésion). Concernant la capacité décisionnelle du Conseil, le passage au vote à la majorité qualifiée ne devrait pas être posé comme une condition de l'élargissement. Tout usage abusif de l'unanimité ne devrait pas conduire à modifier les règles garantissant le respect des intérêts nationaux vitaux. Nous devrions nous concentrer sur le développement d'une culture du consensus en accordant une attention particulière aux nouveaux arrivants. Le passage au vote à la majorité qualifiée pour les décisions à prendre dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense commune pourrait saper l'unité entre les États membres et la capacité de l'UE à fonctionner comme un acteur cohérent, fort et fiable au niveau mondial. Concernant les futures réformes internes, nous devrions nous concentrer sur l'ajustement des politiques et du financement de l'UE, qui ont une incidence directe sur la vie de ses citoyens et façonnent leur perception à l'égard de l'élargissement.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Javier Blanco, l'Espagne a eu la charge d'un semestre européen particulièrement dense et décisif en matière d'élargissement, le second de 2023. La déclaration de Grenade insiste sur les réformes parallèles à mener.

M. Javier Blanco, conseiller à l'ambassade d'Espagne. – Je vous remercie. Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, l'Espagne est traditionnellement favorable à l'élargissement en raison de sa propre expérience de transformation politique et économique et de sa compréhension des besoins politiques et historiques de l'UE et des pays candidats. L'Espagne est l'un des pays dans lesquels l'élargissement bénéficie du plus grand soutien citoyen (75 % des citoyens). Le soutien de l'Espagne à l'élargissement s'est d'emblée manifesté par une visite du président Sanchez à Kiev et s'est concrétisé par les conclusions du Conseil européen convenant de l'ouverture des négociations avec l'Ukraine et la Moldavie. Le Conseil européen informel de Grenade a défini l'élargissement comme un investissement géostratégique de l'UE, qui contribuera au renforcement de notre continent. Ce dossier doit être abordé avec prudence, notamment en prêtant attention à l'impact de l'élargissement sur les institutions, les budgets et les politiques communautaires. Il implique déjà par ailleurs un fort investissement politique et économique pour l'UE. Il est important de rester très axé sur le mérite des candidats. Concernant les réformes que ces processus impliquent, l'Espagne s'est positionnée en faveur de l'ouverture d'une réflexion sur le fonctionnement futur de l'UE, y compris sur l'impact que l'élargissement aura sur son fonctionnement. Le rapport d'impact sur la PAC, la cohésion et les affaires institutionnelles qui sera présenté au premier semestre 2024 est très attendu.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Helder Carvalho Joana, le Portugal a toujours soutenu les élargissements successifs et s'est beaucoup engagé dans le fonctionnement des institutions européennes. C'est à Lisbonne qu'a été signé le traité

qui a permis à l'UE d'avancer après un trou d'air historique. L'élargissement fait-il partie des sujets à l'ordre du jour des campagnes électorales nationale en mars et européenne en juin ?

M. Helder Carvalho Joana, chef de mission adjoint de l'ambassade du Portugal. – Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, le Portugal a beaucoup bénéficié de son processus d'intégration et pour cette raison soutient l'élargissement, dans le respect des principes bien établis, tout en étant conscient de la complexité de l'exercice. Il est nécessaire de parler franchement et de tenir nos promesses, tant envers l'Ukraine qu'envers les Balkans occidentaux. Dans le contexte géopolitique actuel, le débat sur l'élargissement est inévitable et les décisions déjà prises par le Conseil européen, que nous soutenons, sont claires sur la direction à suivre. Les chefs d'État ou de gouvernement ont souligné la nécessité pour l'UE de débattre simultanément du processus de réforme nécessaire pour la préparer à cette nouvelle phase, ce dont se félicite le Portugal. Les progrès dans le processus d'adhésion des pays candidats doivent être en phase avec les réformes nécessaires que l'UE doit entreprendre pour accueillir de nouveaux membres et fonctionner efficacement avec plus de 30 pays. Le nouvel élan en faveur de la politique d'élargissement doit être accompagné d'un effort similaire pour restructurer l'UE, notamment au niveau de ses principales politiques communes, de son budget et de ses règles de fonctionnement. Concernant la révision des traités, le Portugal estime qu'il faut d'abord décider quel type d'UE est souhaité avant d'entrer dans un processus aussi complexe.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Michael Starbaek Christensen, le Danemark, après s'être tenu à l'écart pendant 30 ans de la politique de défense de l'Union européenne, a approuvé par référendum le 1^{er} juin 2022 à une large majorité, la levée de l'option de retrait (*opt-out*) pour permettre sa pleine participation à la politique de sécurité et de défense commune ainsi qu'une augmentation des crédits de défense sur la période 2018-2023.

M. Michael Starbaek Christensen, ambassadeur du Danemark. – Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, voici 10 ou 15 ans, la France et le Danemark se sont entendus pour freiner l'élargissement, sur des arguments basés sur la capacité d'absorption et la crainte qu'une UE élargie soit une UE plus faible. Cette position a évolué le 22 février 2022 avec l'invasion russe de l'Ukraine. Copenhague a compris le vrai pouvoir d'attraction de l'UE vis-à-vis des voisins de l'UE non encore membres de l'UE. Il faut utiliser cette attraction pour conserver le rôle mondial de l'Europe et notamment vis-à-vis de ses grands voisins. Je suis très fier du fort soutien du Danemark à la décision du Conseil européen prise en décembre 2023. Une union élargie est aussi une union réformée : le Danemark ne soutient pas de fortes modifications du traité, qui entraîneraient des discussions très compliquées entre les États membres et des risques d'*opt-out*. Les traités actuels permettent de mener les réformes nécessaires : le Danemark est désormais favorable à la prise des décisions sur la politique étrangère et de sécurité par majorité qualifiée. Les prochaines présidences de l'UE devront se pencher sur les réformes des politiques agricoles et de cohésion et sur le cadre financier approprié à une UE élargie. Les discussions seront difficiles, mais il faudra trouver un compromis, car l'élargissement est un fait accompli. La population danoise est très favorable à cet élargissement à l'Ukraine, la Moldavie et aux pays des Balkans occidentaux.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Niall Burgess, quelle est la perspective de Dublin sur l'élargissement, sachant que l'adhésion à l'UE a profondément transformé votre pays ?

M. Niall Burgess, ambassadeur d'Irlande. – Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, il y a 50 ans, l'Irlande a fait partie du premier élargissement de l'UE : ces 50 dernières années ont transformé notre économie et notre société, ont soutenu notre processus de paix et ont amplifié notre impact au niveau mondial. C'est durant la présidence de l'Irlande en 2004 que l'UE a accueilli 10 nouveaux États membres. 20 ans plus tard, l'Irlande continue à être un fervent partisan de l'élargissement, qui a pris une signification et une urgence nouvelles avec l'invasion de l'Ukraine en 2022. Cette invasion a mis en lumière le besoin d'accroître rapidement notre soutien et notre coopération, non seulement avec l'Ukraine, mais aussi avec nos partenaires des Balkans occidentaux et des régions de l'Est. La semaine dernière, notre Première ministre a rencontré les présidents du Kosovo, du Monténégro et de la Macédoine du Nord et est persuadée que ces trois pays sont prêts à s'engager dans la mise en place des réformes nécessaires. L'élargissement de l'UE doit se faire sur le mérite et doit être précédé par des réformes initiées par les pays candidats. L'UE a la responsabilité de les y aider, car cette tâche est complexe. Nous devons continuer à tirer parti de la dynamique actuelle et soutenir avec constance les pays qui partagent les valeurs communes de l'UE. Le soutien de l'Irlande à l'élargissement de l'UE s'accompagne de la reconnaissance du besoin d'un engagement sérieux pour une refonte de l'UE. Les implications de l'élargissement seront nombreuses et ne se limiteront pas aux seules questions budgétaires et programmatiques. L'UE devra se pencher sur ses capacités internes et ses processus de prise de décision. L'Irlande est ouverte à des discussions en faveur d'un plus grand recours au vote à la majorité qualifiée dans les domaines tels que la politique étrangère et de sécurité commune, et reconnaît les divergences de points de vue existantes.

M. Jean-François Rapin, président. – Mme Katrin aus dem Siepen, nous avons auditionné il y a peu l'ambassadeur d'Allemagne. Nous savons le rôle moteur de votre pays en faveur des réformes et l'action commune franco-allemande est cruciale pour nous sur un enjeu de cette importance.

Mme Katrin aus dem Siepen, ministre-conseiller pour les affaires politiques de l'ambassade d'Allemagne. – Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, le gouvernement fédéral allemand a pleinement soutenu l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Ukraine, car il s'agit non seulement d'une question de solidarité avec le peuple ukrainien, mais aussi d'un test de notre crédibilité et de notre fermeté dans la défense de nos valeurs communes. Cette position vaut également pour la Moldavie et justifie les décisions prises concernant la Géorgie et la Bosnie-Herzégovine. Face à la guerre d'agression russe, l'élargissement de l'UE est une nécessité politique. L'UE doit pleinement se préparer à l'adhésion de nouveaux membres. Ce processus de réforme prendra beaucoup de temps : pour bien l'encadrer et mettre en œuvre les réformes nécessaires, il faut définir une feuille de route très concrète, notamment en liant plus systématiquement le versement de fonds européens au respect des normes de l'État de droit. Il est également nécessaire de ne pas agrandir la Commission et l'Allemagne serait prête à se passer temporairement d'un commissaire allemand. L'Allemagne propose d'élargir le champ des décisions à la majorité qualifiée, notamment pour les questions de fiscalité et de politique étrangère. Pour cette dernière, l'UE a besoin de compétences claires, d'un

visage et d'une voix. L'Allemagne s'engage aux côtés de la France et de leurs partenaires pour rendre notre Europe plus forte, agile et solidaire dans un monde marqué par une concurrence croissante des systèmes politiques.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Antonino Cascio, l'Italie soutient ardemment l'élargissement, aux Balkans occidentaux en particulier.

M. Antonino Cascio, chef de mission adjoint de l'ambassade d'Italie. – Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, l'Italie est parmi les pays les plus convaincus dans le soutien au processus d'élargissement, dans l'idée de compléter l'UE en évitant de laisser des vides géographiques qui risquent d'être remplis par des acteurs qui ne sont pas nécessairement bien disposés envers l'UE. L'Italie a à ce titre toujours porté une forte attention aux pays des Balkans occidentaux, qui constituent une région stratégique pour l'UE, comme l'histoire nous le rappelle. Le processus d'élargissement doit être fondé sur le mérite, mais ne doit pas négliger les implications géostratégiques devenues évidentes après l'agression russe de l'Ukraine. Nous avons soutenu l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie et la concession de statut de pays candidat à la Géorgie. Nous sommes prêts à faire tout notre possible pour soutenir ces pays dans leur parcours de réformes indispensables pour devenir membre de l'UE. La perspective d'une UE à 35 ou 36 membres nous impose une réflexion sur la nécessité de réformer les institutions et les politiques européennes pour éviter une paralysie de l'UE et assurer la poursuite de son fonctionnement, par le biais de politiques qui ont connu un énorme succès comme la PAC, la politique de cohésion, la politique de recherche... Ces deux parcours – le processus d'adhésion et le processus de réforme - doivent être menés en parallèle. L'une des plus importantes questions à traiter sera celle du budget : pour donner à l'UE les moyens d'être efficace dans son action, il est nécessaire d'avoir les ressources propres suffisantes pour échapper aux débats entre pays contributeurs et pays bénéficiaires et sortir de la logique de la « somme zéro » dans nos réflexions.

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur Marc Unegeheuer, le Grand-Duché de Luxembourg, autre pays fondateur, est le siège de nombreuses et importantes institutions européennes.

M. Marc Unegeheuer, ambassadeur du Grand-Duché de Luxembourg. – Monsieur le Président, Mesdames les Sénatrices et Messieurs les Sénateurs, chers collègues, le Luxembourg soutient la nouvelle dynamique du processus d'élargissement et considère que l'élargissement est un investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité. Il est essentiel que le processus d'élargissement reste basé sur le mérite, malgré son contexte géopolitique. Il faut éviter tout système d'élargissement à deux niveaux. Tous les pays candidats doivent être évalués en fonction de leur propre mérite et chaque pays doit mettre en place les réformes nécessaires. Il faut porter un accent particulier sur l'État de droit. Pour que cet élargissement soit un succès, l'UE doit mettre en place ces réformes. Nos politiques doivent en effet continuer à fonctionner dans la nouvelle Europe élargie. Nous sommes donc favorables à ce que les deux processus se déroulent de manière parallèle, mais chacun à son propre rythme, en évitant toute automatisation entre les deux. Il nous faut analyser l'impact de l'élargissement sur le budget de l'UE, la PAC, les fonds de cohésion. Il est particulièrement important de poursuivre cette action de manière inclusive et transparente. Tout élargissement doit contribuer au renforcement de l'UE : nous devons garantir sa stabilité et sa prospérité. Il ne faut pas perdre de vue les

fondamentaux de l'UE et donc défendre les acquis communautaires tels que le marché intérieur, l'espace Schengen et l'État de droit. Concernant la réforme des règles institutionnelles, nous estimons que l'UE doit se baser sur les dispositions qui figurent déjà dans les traités, car il est très difficile de faire une nouvelle convention et de lancer un processus de ratification d'un nouveau traité.

M. Jean-François Rapin, président. – Je vous remercie. Je vais maintenant donner brièvement la parole à nos trois co-rapporteurs sur l'élargissement - Claude Kern, Didier Marie et Marta de Cidrac - puis à nos autres collègues.

M. Claude Kern. – Mesdames et Messieurs, à votre avis, quelles sont les conséquences de l'élargissement de l'UE pour le budget européen et les politiques communes les plus importantes, comme la PAC ou la politique de cohésion ? Face au risque de lassitude des Européens, mais aussi de la population ukrainienne, après deux années de guerre et au vu des difficultés évidentes de contre-offensive ukrainienne, comment poursuivre le plus efficacement possible le soutien politique, financier et militaire à l'Ukraine tout en l'incitant à défendre le mieux possible les valeurs communes de la démocratie et de l'État de droit ? Comment accompagner ce pays dans la mise en œuvre des réformes indispensables dans le cadre d'une méthodologie au pilotage plus politique, réversible et fondée sur le mérite ?

M. Didier Marie. – Mesdames et Messieurs, j'ai noté dans vos propos un grand nombre de convergences, sur le fait que nous nous trouvons face à un défi historique, que la question est vitale pour la démocratie et répond à une nécessité stratégique et géopolitique, et qu'il n'est plus question de savoir si et quand l'UE va s'élargir, mais comment elle doit le faire. Le premier constat collectif est que l'approche qui a fait ses preuves en 2004 semble inadaptée aujourd'hui et qu'il faut inventer une nouvelle méthode à la fois pour permettre aux pays candidats de rejoindre l'UE le plus vite possible en respectant les principes et les valeurs de l'UE (adhésion au mérite, État de droit et démocratie) et également pour entreprendre les réformes institutionnelles nécessaires sans que cela serve de prétexte pour bloquer le processus d'adhésion. Vous semblez unanimes sur le fait qu'il n'est pas nécessaire de rouvrir les traités, ce qui se conçoit au regard de la défiance actuelle d'une partie de nos concitoyens à l'égard des institutions européennes et du risque que pourrait représenter un référendum. On peut néanmoins s'interroger sur la nécessité de rouvrir les traités à un moment donné, car l'exercice sera peut-être plus complexe lorsque l'UE comptera 35 ou 36 membres. Nous ne pouvons pas faire l'économie d'une réforme.

Que pensez-vous de la feuille de route préconisée par le groupe d'experts mandatés par les gouvernements français et allemands ? Concernant le passage de la règle de l'unanimité à la règle de la majorité qualifiée, il semble exister des divergences entre ceux qui considèrent que la majorité qualifiée ne doit pas concerner les questions de politiques étrangères et de sécurité commune, et ceux qui sont prêts à l'envisager. Je souhaiterais également avoir votre avis sur la future organisation de la Commission : chaque commissaire devra-t-il avoir un portefeuille plein et entier ou une organisation différente peut-elle être envisagée ?

Enfin, que pensez-vous de l'opportunité de rééquilibrer les relations entre les trois institutions européennes, notamment en accordant davantage de place au Parlement européen, en instituant le principe de codécision et en lui donnant un pouvoir d'initiative ? De la même façon, quelle place souhaitez-vous donner aux Parlements

nationaux dans le processus qui s'ouvre, et imaginez-vous leur donner une capacité d'initiative avec le fameux « carton vert » qui n'a jamais abouti ? Je partage enfin vos propos sur la nécessité d'avoir des moyens supplémentaires pour accueillir nos futurs partenaires et de réfléchir au futur budget européen et à ses ressources propres.

Mme Marta de Cidrac. – Merci à tous de vous être prêtés à cet exercice. Concernant la nouvelle méthodologie appliquée aux pays candidats des Balkans occidentaux, j'ai relevé à plusieurs reprises la référence faite à un « processus graduel lié au mérite des pays candidats », que nous pouvons partager, ainsi qu'à la notion de « réversibilité ». Vous avez également évoqué les notions de solidarité, d'équilibre et de stabilité, autour desquelles semble se dégager une forme de consensus entre les pays membres. L'un d'entre vous a parlé de « vide géographique » si l'on excluait les pays des Balkans : il est difficile d'imaginer qu'un morceau de cette terre commune ne puisse pas faire partie de l'UE à laquelle beaucoup aspirent. En fin d'année dernière, un plan d'investissement et de croissance pour cette zone a été annoncé avec 6 milliards d'euros : comment cela pourrait être mis en œuvre, dans quel délai, comment envisagez-vous cette articulation ?

M. Jean-François Rapin, président. – Je ne peux pas redonner la parole à chacun, sachant que certains d'entre vous ont apporté une réponse à ces questions dans leurs interventions, mais j'invite ceux d'entre vous qui le souhaitent à compléter leur propos.

Mme Katrin aus dem Siepen, ministre-conseiller pour les affaires politiques de l'ambassade d'Allemagne. – Je précise que l'Allemagne organisera avec l'Ukraine une conférence pour la reconstruction de l'Ukraine à Berlin les 11 et 12 juin 2024.

M. Antonino Cascio, chef de mission adjoint de l'ambassade d'Italie. – Nous soutenons le plan d'investissement et de croissance pour les pays des Balkans comme tous les efforts fournis pour accompagner leur processus d'adhésion à l'UE. L'Italie souhaite une implication majeure des États membres dans la gouvernance du plan de croissance, car leur expertise et leurs compétences pourraient être exploitées dans son développement.

M. Nierijus Alexiejunas, ambassadeur de la République de Lituanie. – Parallèlement aux propositions des douze experts franco-allemands, des professeurs de sciences politiques de l'Université de Vilnius ont produit avec certains collègues des pays nordiques voisins des propositions relatives aux conséquences de l'élargissement à venir et des réformes à envisager. Ces travaux ont été présentés par le Vice-ministre des Affaires étrangères de Lituanie au Conseil des Affaires étrangères. Les alternatives à l'élargissement, qui consisteraient à laisser ces pays en dehors de l'UE, seraient plus coûteuses et amèneraient à une instabilité régionale et des problématiques « de voisinage ». Il paraît économiquement et politiquement plus pertinent d'intégrer à l'UE ces pays prêts à partager nos valeurs et à contribuer à une Europe plus forte. Les conséquences de l'intégration de la Lituanie en même temps que 9 autres pays ont été probablement plus importantes que celles qu'entraînera l'intégration de l'Ukraine et des autres pays actuellement candidats. L'UE a néanmoins réussi à les intégrer et la Lituanie est peut-être le meilleur exemple de la réussite de la politique d'élargissement. Concernant la continuité de l'aide apportée à l'Ukraine, l'assistance militaire semble désormais être la plus importante. Une réflexion doit être menée sur la manière d'élargir

la coopération au niveau européen entre les industries de l'armement et de la défense, par exemple sur la manière d'augmenter la production de munitions. Au niveau géopolitique, l'intégration de l'Ukraine à l'UE et à l'OTAN est la meilleure réponse à apporter à la Russie de Vladimir Poutine.

M. Jean-François Rapin, président. – Pour information, nous auditionnerons demain matin le Commissaire Breton notamment sur le sujet de l'industrie de l'armement.

M. Wolfgang Wagner, chargé d'affaires à l'ambassade d'Autriche. – Le plan de croissance et d'investissement a été salué avec enthousiasme par notre ministre, car il permet d'assurer une situation équitable. Il semble en effet inclure une imbrication plus étroite dans le marché intérieur déjà en place pour l'Ukraine et la Moldavie, mais pas encore en place dans la plupart des pays des Balkans occidentaux.

M. Ronan Le Gleut. – La commission des affaires étrangères et de la défense s'est rendue fin décembre 2023 à Kiev et en Pologne. Nous avons ressenti une certaine inquiétude sur le volet de la politique agricole commune. D'un point de vue géostratégique, offrir à l'Ukraine une perspective d'adhésion est indispensable compte tenu des valeurs fondamentales que sont l'État de droit et la démocratie. Il nous faudra néanmoins réinventer la politique agricole commune une fois l'Ukraine intégrée à l'UE. Cette question fait-elle partie des réflexions en cours dans vos pays ?

Mme Mathilde Ollivier. – Concernant la révision de certaines politiques très intégrées, comme la PAC, il sera nécessaire au-delà des réformes institutionnelles de mener des réformes profondes. Comment envisagez-vous de mener ces réformes nécessaires, qui devraient l'être avant le prochain cadre financier pluriannuel ? La politique intérieure de la Pologne et de la Slovaquie ont été récemment très déstabilisées, notamment par le passage des céréales russes via leur territoire. Il semblerait pertinent d'élargir la focale à l'outre-Atlantique avec l'inquiétude d'une éventuelle réélection de Donald Trump et les perspectives d'instabilité de la politique étrangère américaine qui en découlerait. Ces perspectives colorent d'une certaine urgence la nécessité de réformer l'UE et d'avancer en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Au-delà des possibilités de majorité qualifiée sur la PESC, quelle autre piste envisagez-vous pour éviter les blocages ? Il faudra par ailleurs convaincre les populations des différents États membres du bien-fondé de l'élargissement : comment envisagez-vous d'entraîner tous les citoyens de l'UE ? Enfin, concernant l'État de droit, l'intransigeance doit être de mise pour avancer de manière coordonnée à l'échelle européenne et nous ne pourrions pas avancer dans l'intégration sans mécanismes plus forts pour garantir le respect de cet État de droit.

Mme Catherine Morin-Desailly. – La crise sanitaire et la guerre qui s'est invitée aux portes de l'Europe nous ont fait prendre conscience de nos carences et de nos dépendances dangereuses et nous invitent à retrouver une forme d'autonomie stratégique et de souveraineté notamment en matière de politique industrielle. Sur quels sujets vos pays respectifs travaillent-ils pour retrouver une plus grande autonomie stratégique ?

M. Hakan Akesson, ambassadeur du Royaume de Suède. – Stockholm mène actuellement une réflexion sur les conséquences budgétaires de l'élargissement. À long terme, il est probable qu'il affectera les politiques de l'UE, ce qui nécessitera de

réformer les politiques les plus coûteuses en termes budgétaires, dont font partie la PAC et la politique de cohésion. Il faut augmenter l'aide apportée à l'Ukraine et le faire dans la durée. Le soutien militaire est peut-être l'aide la plus importante à lui apporter en ce moment, afin de garantir la sécurité, mais il faudrait aussi des programmes pour soutenir les efforts de réforme et de reconstruction de ce pays. Ces aides coûteront très cher au contribuable européen.

M. Antonino Cascio, chef de mission adjoint de l'ambassade d'Italie. –

La question budgétaire ne doit pas être abordée en termes de conséquences de l'élargissement sur le budget et les politiques de l'UE, mais en se demandant quelle UE nous voulons avoir. Nous devons définir nos ambitions et ensuite nous donner les moyens pour les atteindre. Le budget de l'UE a changé à la suite de l'élargissement de 2004 : l'Italie est par exemple passée de bénéficiaire net à contributeur net. La crise Covid et l'agression russe en Ukraine ont montré l'utilité de disposer d'instruments et de politiques longtemps critiquées. Ces politiques sont essentielles pour assurer la souveraineté stratégique de l'UE, qui aux yeux de l'Italie doit être impérativement développée dans les secteurs de la défense, de l'alimentation, de la santé... Lors des discussions sur le cadre financier pluriannuel, a été évoquée la flexibilité du budget. Cette flexibilité budgétaire est essentielle, comme l'ont prouvé le plan de relance suite au Covid puis les exigences du soutien à l'Ukraine. Il faudra tirer les leçons de ce qui nous est arrivé.

M. Wieslaw Tarka, chef de mission adjoint de l'ambassade de Pologne. – La Pologne a été confrontée non seulement à l'arrivée des céréales ukrainiennes, mais également à une problématique en termes de transports. Les négociations d'adhésion seront complexes, car pour la Pologne, l'agriculture est très importante et représente 30,5 % de son PNB. Les protestations des entreprises de transport à la frontière orientale de la Pologne semblent être en voie de résolution. Il semble également possible de réguler le flux de céréales, dont la clé est probablement interne à la Pologne. Mon pays est dans une situation de cohabitation politique entre le Président et le nouveau gouvernement. Au forum de Davos, le Président et le ministre des Affaires étrangères parlent d'une même voix sur l'Ukraine : je suis certain que la Pologne soutiendra l'Ukraine et cherchera une solution pour résoudre ces problèmes actuels.

M. Jan Soth, ambassadeur de la République slovaque. – Le destin de ces industries - transport et agriculture- est crucial pour plusieurs régions de la Slovaquie et certainement plus prégnant que dans les pays plus occidentaux de l'Europe.

M. Jean-François Rapin, président. – Je suis tout à fait d'accord avec vous : la Slovaquie est probablement moins sensible que la France aux questions que j'ai posées au gouvernement cet après-midi sur la pêche... elles ont pourtant une dimension européenne importante. Je comprends que la question de l'Ukraine soit plus sensible pour ses voisins que pour la France.

M. Niall Burgess, ambassadeur d'Irlande. – La question de Madame la Sénatrice sur la manière de s'assurer l'accord des peuples sur une décision aussi importante que celle de l'élargissement est très pertinente. Il serait utile de partager nos expériences : l'Irlande utilise une *citizens assembly* pour discuter de sujets difficiles. Le droit de nommer un membre de la commission touche à la perception de la légitimité des institutions européennes.

M. Helder Carvalho Joana, chef de mission adjoint de l'ambassade du Portugal. – Avant de discuter des sujets institutionnels, sources de division et de complexité, nous devons décider quel type d'UE nous voulons après l'élargissement. Le « bâtiment » peut être commun, mais chacun peut faire des choix en fonction de ses priorités et de ses intérêts, qui auront des implications institutionnelles et politiques. Le Portugal est très conscient des implications de l'élargissement : il ne sera plus bénéficiaire net, mais contributeur net. L'UE doit mener les réformes nécessaires pour qu'elle puisse fonctionner.

M. Jean-François Rapin, président. – La question des ressources propres est essentielle. Deux cas de figure se profilent : celui des pays qui étaient bénéficiaires nets et qui deviendront contributeurs nets et celui de ceux qui étaient déjà contributeurs nets et qui le seront encore plus... Nous devons faire beaucoup de pédagogie auprès des citoyens, et l'information des parlementaires sur ces sujets est essentielle. Merci à tous.

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

Jeudi 18 janvier 2024

Présidence de M. Cyril Pellevat, vice-président

Politique étrangère et de défense

Point de suivi concernant la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la stratégie industrielle de défense européenne : communication de M. François Bonneau, Mme Gisèle Jourda et M. Dominique de Legge

M. Cyril Pellevat, vice-président. – Mes chers collègues, dans des circonstances particulières, je remplace ce matin le président Rapin, retenu pour un petit-déjeuner de travail avec le commissaire européen au marché intérieur, M. Thierry Breton, que notre commission auditionnera ensuite.

Notre semaine très riche se poursuit donc avec, ce matin, cette audition avant laquelle il a paru utile de vous informer des derniers développements en matière de défense européenne. En effet, ce sujet, à forte dimension industrielle, entre dans les compétences du commissaire Breton et y occupe une place croissante.

Les rapporteurs que nous allons entendre saisiront l'occasion pour faire un point sur un sujet juridique dont notre commission a identifié l'enjeu politique l'an dernier, ce qui a conduit les présidents des trois commissions concernées du Sénat à en saisir le Premier ministre. Je veux parler de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) : les rapporteurs nous rappelleront les préoccupations du Sénat à ce propos et nous diront pourquoi elles sont plus que jamais d'actualité.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Mes chers collègues, dans le prolongement de nos travaux menés l'an passé sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et sur les textes relatifs à l'industrie de défense européenne, nous avons souhaité ce matin faire un point d'actualité qui alimentera nos réflexions en vue de l'audition qui va suivre du commissaire européen Thierry Breton. Celui-ci prépare en effet d'arrache-pied une stratégie relative à l'industrie de défense européenne qui devrait être présentée fin février.

Pour préparer cette communication, nous avons auditionné les services du Secrétariat général des affaires européennes. Nous souhaitons également auditionner certaines directions du ministère des armées mais cette audition a dû être décalée.

Le premier point que nous souhaitons évoquer concerne l'évolution du dossier concernant les compétences de la CJUE en matière de PESC et son incidence sur les négociations d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces négociations ont progressé sur l'ensemble des points, sauf celui concernant la PESC. Le sujet qui demeure est celui de l'épuisement des voies de recours interne à l'Union européenne avant que la Cour européenne des droits de l'homme ait à se prononcer sur une éventuelle violation des droits de l'Homme du fait de la mise en œuvre d'actes relevant de la PESC.

Pour mémoire, il ressort des articles 24 du traité sur l'Union européenne et 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que la CJUE n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base. Seules deux exceptions sont prévues : pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et pour examiner les recours concernant les mesures restrictives adoptées par le Conseil à l'encontre de personnes physiques ou morales.

Sans refaire l'historique du dossier des négociations d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, je rappelle que, par un avis 2/13 rendu le 18 décembre 2014, la CJUE avait bloqué un premier projet d'adhésion finalisé en avril 2013, en rejetant en particulier la possibilité que la Cour européenne des droits de l'Homme puisse connaître des actes relatifs à la PESC, alors qu'elle-même ne le pouvait pas en application des traités.

Les négociations d'adhésion ont été relancées à compter d'octobre 2019, de nouvelles directives de négociation ayant alors été adoptées en vue de répondre aux différents problèmes recensés par la CJUE. S'agissant de la PESC, ces directives privilégiaient en particulier la définition d'un mécanisme de réattribution de responsabilités. Concrètement, cela signifie que des tribunaux nationaux, choisis en fonction de critères spécifiques, seraient amenés à se prononcer sur une éventuelle violation des droits de l'Homme du fait de la mise en œuvre d'actes relevant de la PESC.

Les négociations n'ont pas permis de faire prospérer cette solution et la Commission européenne a alors proposé une autre piste, soutenue par le service juridique du Conseil, consistant à adopter une déclaration intergouvernementale interprétative qui permettrait à la CJUE d'étendre sa compétence aux actes relevant de la PESC afin de vérifier une éventuelle violation des droits fondamentaux avant que la Cour européenne des droits de l'Homme ne se prononce.

C'est cette perspective que nous avons rejetée avec force dans la résolution adoptée l'an dernier par le Sénat. Nous avons considéré qu'une telle déclaration contredirait les traités qui ont été ratifiés par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Nous avons également affirmé qu'elle s'apparenterait de fait à une révision des traités, soustraite au contrôle des parlements nationaux, et effectuée selon des modalités qui ne sont pas prévues par l'article 48 du traité sur l'Union européenne, ce qui constituerait une violation des règles de l'État de droit. Nous appelions également à poursuivre les négociations en vue de trouver une solution juridique appropriée.

Les négociations, après avoir exploré la voie de la création d'une nouvelle juridiction commune, ne progressent plus aujourd'hui sur le volet PESC, le seul restant encore en discussion, dans l'attente d'un arrêt de la CJUE.

Celui-ci devrait intervenir d'ici quelques mois et, dans ce contexte, la présidence belge du Conseil ne prévoit à ce stade qu'un point d'étape sur les négociations d'adhésion, en fin de semestre.

Néanmoins, une étape importante, dont nous souhaitons vous rendre compte, est intervenue le 23 novembre 2023. L'avocate générale à la Cour de justice a

rendu ses conclusions dans trois affaires en vue de préciser les compétences de la CJUE en matière de PESC.

D'une part, dans l'affaire C-351/22, *Neves 77 Solutions*, l'avocate générale considère que la CJUE n'est pas compétente pour interpréter des dispositions générales d'une mesure de l'Union en matière de PESC dans le seul but d'en préciser le sens, mais qu'elle peut interpréter les droits et principes fondamentaux de l'Union pour permettre d'apprécier la légalité de mesures nationales mettant en œuvre la PESC.

D'autre part, dans les affaires jointes C-23/22 P, *KS et KD/Conseil e.a.* et C-44/22 P, *Commission/KS e.a.*, l'avocate générale considère que les particuliers peuvent introduire un recours en indemnité devant les juridictions de l'Union en invoquant de prétendues violations des droits fondamentaux du fait de mesures adoptées par l'Union en matière de PESC. Elle interprète pour cela la finalité de la limitation de compétence de la CJUE en matière de PESC en soulignant, en particulier, que « la violation d'un droit fondamental ne pouvant être un choix politique, les juridictions de l'Union doivent être en mesure de contrôler si cette limite a été franchie ».

Ce dossier, dans lequel la France est intervenue, fait une nouvelle fois apparaître son isolement, elle seule prônant une application stricte et littérale des traités.

L'avocate générale a purement et simplement balayé les arguments avancés par la France, y compris le point concernant la modification de fait des traités que nous avons soulevé dans notre résolution. Elle évoque également très directement les enjeux liés à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Elle affirme ainsi que la nécessité de respecter l'État de droit ne peut conduire les juridictions de l'Union à modifier les traités, mais que cela ne les empêche pas d'interpréter les traités conformément au principe de protection juridictionnelle effective et qu'elles sont mêmes tenues de le faire. Concrètement, cela rejoint très directement la finalité de la déclaration intergouvernementale interprétative qu'avait proposée la Commission européenne. Cela correspond également à l'approche défendue par le service juridique du Conseil. Celui-ci estime qu'il convient d'établir une distinction claire entre les actes impliquant des choix politiques en matière de PESC, qui ne sont pas soumis au contrôle juridictionnel, et les actes visant à mettre en œuvre des actions concrètes, qui le sont.

L'avocate générale rejette explicitement les deux solutions techniques présentées par la France pour éviter de donner compétence aux juridictions de l'Union.

Elle affirme ainsi qu'« il n'y a aucune raison particulière pour qu'une juridiction de l'État membre exerçant la présidence du Conseil soit la mieux placée pour connaître d'une affaire concernant la prétendue violation des droits fondamentaux par une mission de l'Union ».

Elle écarte également la possibilité de porter l'action devant les juridictions de n'importe quel État membre. Elle considère en effet qu'une telle solution pourrait donner lieu à un « *forum shopping* », les requérants recherchant l'État membre qui dispose des règles procédurales les plus favorables régissant les actions en indemnité. Il reviendrait alors à la Cour européenne des droits de l'homme de résoudre les

éventuelles divergences de jurisprudence internes à l'Union, perspective qui ne lui convient manifestement pas.

L'avocate générale rejette enfin l'idée évoquée par la France de créer une nouvelle juridiction commune pour connaître des affaires relatives à des violations des droits fondamentaux par des mesures relevant de la PESC. Elle s'interroge au passage sur les raisons qui conduiraient les États membres « à conférer une compétence à une autre juridiction supranationale s'ils ne sont pas disposés à reconnaître une telle compétence aux juridictions de l'Union ».

À partir de ces éléments, l'avocate générale évoque l'enjeu des négociations d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle relève que le processus d'adhésion n'est possible que s'il respecte les caractéristiques spécifiques de l'ordre juridique de l'Union et n'affecte pas les compétences qui ont été conférées à l'Union par les traités.

Elle souligne à cet égard l'intérêt de l'interprétation des traités qu'elle propose, laquelle permettrait de déterminer plus clairement la limitation de la compétence des juridictions de l'Union en matière de PESC, dans un sens naturellement restrictif. Elle souligne ainsi qu'une telle interprétation ressort de ce qu'elle appelle les « principes constitutionnels de l'ordre juridique de l'Union », principalement l'État de droit, qui comprend le droit à une protection juridictionnelle effective, et le principe imposant le respect des droits fondamentaux dans toutes les politiques de l'Union.

Le rôle des juridictions de l'Union qui découle de ces principes ne peut donc être limité qu'à titre exceptionnel.

Cette interprétation permettrait de sauvegarder l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union, en évitant que d'éventuelles divergences entre les juridictions nationales soient tranchées par une juridiction extérieure à celui-ci.

Comme le souligne l'avocate générale de manière imagée, « la majorité des États membres intervenus dans la présente affaire ont approuvé la description imagée du gouvernement tchèque selon laquelle « tout train susceptible d'arriver à Strasbourg doit d'abord s'arrêter à Luxembourg ». L'interprétation proposée prévoit un tel arrêt à Luxembourg ».

Il ne s'agit à ce stade que des conclusions de l'avocate générale, et non du jugement de la Cour, mais nous connaissons tous leur importance. Une nouvelle fois, nous mesurons le grand isolement de la France. Le risque des prochains mois est de voir la position politique que nous avons adoptée balayée par une interprétation très constructive de la CJUE, avec le plein soutien des institutions de l'Union et des autres États membres, sans qu'aucune modification des traités ne soit nécessaire.

De fait, si la CJUE retenait l'interprétation proposée par son avocate générale, il n'y aurait plus de nécessité d'assortir le projet d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme d'une clause spécifique ou d'une déclaration interprétative. Le dernier obstacle sur la voie des négociations d'adhésion serait alors levé.

Je veux toutefois rappeler qu'il nous reviendra, le moment venu, de ratifier l'accord d'adhésion. Pourrions-nous accepter cet accord dans ces conditions, si la position que nous défendons avec force en nous fondant sur les traités venait à être battue en brèche ? Cela ne remettrait toutefois pas en cause les compétences que la CJUE se serait arrogées.

Nous ne sommes pas au bout du processus et nous serons certainement amenés à refaire un point devant vous, en veillant à expertiser l'impact qu'aurait une telle jurisprudence sur la conduite des opérations menées dans le cadre de la PESC. On ne peut en effet exclure, dans cette hypothèse, des stratégies de contournement pouvant prendre la forme d'accords intergouvernementaux ne relevant pas de la PESC.

Le moins que l'on puisse dire à ce stade, c'est que la dynamique actuelle ne va pas dans le sens que nous appelions de nos vœux.

M. François Bonneau, rapporteur. – Le deuxième sujet que nous souhaitons évoquer sera certainement au cœur de l'audition qui va suivre, puisqu'il concerne la préparation de la stratégie relative à l'industrie de défense européenne (EDIS), ainsi que du programme européen d'investissement dans le domaine de la défense (EDIP) qui devrait lui être associé.

Ce programme pérenne aurait vocation à prendre le relais de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, plus communément appelé « EDIRPA », et de l'action de soutien à la production de munitions, connue sous le terme « ASAP », mesures uniquement temporaires qui ont été adoptées pour faire face à la guerre en Ukraine.

Les services de la direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (DG DEFIS) de la Commission européenne, placée sous l'autorité de Thierry Breton, préparent activement et à marche forcée ces documents, initialement annoncés pour 2023 et qui devraient finalement être dévoilés le 27 février prochain. Le Président du Conseil européen, Charles Michel, a souligné fin novembre que les enjeux liés la défense figureraient parmi les sujets prioritaires dans la préparation de l'agenda stratégique des dirigeants.

À la suite d'une réunion du groupe *ad hoc* du Conseil consacré à l'industrie de défense, tenue le 30 octobre, la Commission a organisé, pendant les mois de novembre et décembre, quatre réunions avec les représentants des États membres. À chaque fois, la Commission a transmis des questionnaires aux États membres, qui ont disposé de quelques jours pour lui adresser des contributions écrites.

Le dialogue était structuré autour de quatre sujets :

- investir mieux et ensemble dans la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) ;
- préserver la compétitivité de la BITDE ;
- améliorer la sécurité d'approvisionnement ;
- aider la BITDE à se préparer au nouveau contexte à travers les politiques de l'Union.

La Commission a également organisé des échanges avec l'industrie, les *think tanks* et le secteur financier. Tous ces protagonistes ont été associés au travers d'un processus de consultation mené conjointement avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et l'Agence européenne de défense (AED).

Il est de notoriété publique que les échanges avec l'industrie de la défense européenne n'ont pas été simples, du fait notamment des prises de position de certains groupes français.

Le calendrier de préparation très serré témoigne de la volonté de la Commission d'avancer rapidement dans l'élaboration de cette stratégie et de ce plan qui seront structurants pour les débuts de la prochaine Commission. La France se réjouit que, dans ses principes, cette stratégie s'inscrive dans la mise en œuvre de la déclaration de Versailles et de la boussole stratégique.

Les demandes du Conseil européen, formulées déjà à plusieurs reprises, se font également plus pressantes et précises, du fait du contexte difficile de la guerre en Ukraine. Les conclusions du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 soulignent ainsi que « des efforts supplémentaires doivent être consentis pour atteindre les objectifs de l'Union consistant à améliorer la préparation de la défense et à augmenter les dépenses militaires de manière collaborative, y compris en renforçant les investissements et le développement des capacités dans le domaine de la défense, et pour parvenir à un marché de la défense efficace et intégré ».

Le Conseil européen demande la mise en œuvre urgente des dispositifs EDIRPA et ASAP, en particulier afin de faciliter et de coordonner les acquisitions conjointes, mais aussi d'accroître l'interopérabilité et la capacité de production de l'industrie européenne de la défense en vue de reconstituer les stocks des États membres, notamment en fonction du soutien qui sera apporté à l'Ukraine.

Le Conseil européen demande également au Haut représentant et à la Commission, en coordination avec l'Agence européenne de défense, de présenter rapidement une stratégie industrielle de défense européenne, comprenant une proposition de programme européen d'investissement dans le domaine de la défense, compte tenu de la nécessité de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne, y compris les PME, et de rendre cette BITDE plus innovante, plus compétitive et plus résiliente.

Les conclusions du Conseil européen soulignent l'importance de poursuivre le développement d'un marché intégré dans le domaine de la défense afin de renforcer les chaînes d'approvisionnement transfrontières, de s'assurer des technologies critiques et d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne de la défense.

Elles appellent également au renforcement du rôle du Groupe Banque européenne d'investissement (BEI) à l'appui de la sécurité et de la défense européennes.

Parallèlement à ces dernières conclusions du Conseil européen, plusieurs déclarations de membres de la Commission ont retenu notre attention, car elles nous semblent parfois aller au-delà des demandes du Conseil européen.

A l'occasion de la conférence annuelle de l'Agence européenne de défense, le 30 novembre 2023, la Présidente de la Commission européenne a insisté sur la dimension sécuritaire de l'Union européenne, y compris dans sa genèse, en passant toutefois sous silence l'échec de la Communauté européenne de défense. Elle affirme ainsi que « dans une période marquée par des menaces sans précédent, nous devons nous concentrer à nouveau sur la dimension sécuritaire de toutes nos politiques. Nous devons à nouveau concevoir notre Union comme étant intrinsèquement un projet de sécurité ». Le contexte électoral aux États-Unis et ses répercussions nous le rappellent clairement.

Ursula von der Leyen souligne l'enjeu de renforcement à moyen-long termes de la base industrielle et technologique de défense européenne et pointe notamment la faiblesse des dépenses collaboratives entre États membres ainsi que les achats massifs de matériels produits en dehors de l'Union. Elle plaide ainsi pour des investissements en commun plutôt que pour des achats sur étagère, dans une perspective de réduction des dépendances stratégiques.

Elle revient longuement sur la stratégie pour l'industrie de défense européenne, en cours d'élaboration. À ses yeux, cette stratégie devrait comprendre une planification stratégique pour réduire la fragmentation de l'offre et de la demande. Il s'agirait de fournir des résultats sur les priorités identifiées, de définir de nouvelles priorités pour relier les plans nationaux et européens et de lancer des projets de défense d'intérêt commun.

Cette stratégie devrait contribuer à simplifier et améliorer la réglementation, en demandant à l'industrie ce qui lui est utile, mais aussi à maximiser le potentiel des technologies à double usage. La Commission devrait ainsi proposer un livre blanc sur cette question.

La Présidente de la Commission européenne appelle également à une amélioration des financements publics et privés et à une prise en compte des investissements de défense dans les règles budgétaires et dans l'adaptation des efforts demandés aux États membres en déficit budgétaire excessif. Cette prise en compte n'interviendrait que de manière limitée et sous certaines conditions. Elle estime notamment que cela pourrait être particulièrement pertinent pour les investissements visant à combler des lacunes capacitaires critiques, sous réserve qu'ils portent sur des projets collaboratifs européens afin d'encourager spécifiquement des projets transfrontières.

Elle annonce par ailleurs qu'elle souhaite étudier comment intégrer l'industrie ukrainienne dans certains programmes de défense, la première étape étant « d'inclure l'Ukraine dans le processus de consultation sur la stratégie industrielle ».

Elle estime enfin que les questions de défense et de sécurité seront centrales dans l'agenda de la Commission au cours des prochains mois et affiche un objectif clair. Pour elle, « la prochaine étape est celle d'une union européenne de la défense à part entière ».

Quant au commissaire européen Thierry Breton, que nous allons entendre dans quelques minutes, il a fait la semaine dernière des déclarations qui ont marqué les esprits, en appelant à la création d'un fonds de 100 milliards d'euros pour stimuler la

production de l'industrie de défense de l'Union européenne et la collaboration entre les États membres, les entreprises et les autres acteurs.

Rappelons que, très modestement, le montant alloué au Fonds européen de la défense sur la durée du cadre financier pluriannuel actuel avait été arrêté à 8 milliards d'euros... Même s'il doit bénéficier d'une petite rallonge à l'occasion de la révision du CFP, on est loin des 100 milliards évoqués.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Face à ce tourbillon d'annonces ou de déclarations, qui ne paraissent pas toutes s'inscrire sur la même trajectoire, il nous semble que l'audition de Thierry Breton pourrait permettre de clarifier un certain nombre d'enjeux. Sans prétendre être exhaustifs, nous souhaitons mettre en lumière les points suivants concernant la future stratégie industrielle et le programme d'investissement associé.

Premièrement, la secrétaire d'État aux affaires européennes nous a assuré le 21 décembre dernier qu'« il ne s'agit pas de créer un marché unique de la défense, mais un marché intégré, qui permette aux États de bénéficier d'une meilleure défense à un coût moindre ». Le SGAE nous l'a confirmé en début de semaine et a botté en touche sur l'idée « d'Union de la défense » mise en avant par la Présidente de la Commission européenne. Il conviendrait néanmoins de clarifier les intentions réelles de la Commission européenne.

De manière très concrète, l'un des marqueurs des intentions de la Commission sera la base juridique qu'elle retiendra pour le texte EDIP. La France et l'Allemagne ne souhaitent pas que ce texte se fonde sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui stipule notamment que « le Parlement européen et le Conseil (...) arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ». La France demande qu'il s'appuie sur l'article 173 du traité, selon lequel « l'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées », en excluant « toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ». Or, lors de la présentation du texte ASAP, la Commission européenne s'était appuyée sur ces deux articles, avant de rencontrer des déconvenues sur lesquelles je vais revenir.

Deuxièmement, l'articulation entre les textes EDIRPA et ASAP, d'un côté, et le futur texte EDIP, de l'autre, amène trois séries de questions.

D'une part, il serait souhaitable de pouvoir disposer d'un retour d'expérience sur la mise en œuvre concrète d'EDIRPA et d'ASAP avant de figer le dispositif de l'EDIP. Cela n'est pas assuré, dès lors que ce dernier devrait entrer en vigueur en 2025. Il conviendrait donc que Thierry Breton nous éclaire sur ce point.

D'autre part, dès lors qu'il s'agira cette fois d'un dispositif pérenne, et non plus d'un dispositif d'urgence à vocation temporaire, il conviendra d'être particulièrement vigilant afin que le soutien qui sera mis en place bénéficie bien à l'industrie européenne et à elle seule. Je ne suis pas certain que tous les États membres partagent cette analyse.

Enfin, le texte ASAP a été marqué par une tentative de la Commission européenne d'accroître considérablement ses prérogatives par le biais de dispositifs réglementaires. Je rappelle que le texte initial comprenait des mesures d'harmonisation destinées à déterminer, à cartographier et à surveiller en permanence la disponibilité des produits de défense concernés, de leurs composants et des intrants correspondants, ainsi que des mesures destinées à établir des exigences assurant la disponibilité durable et en temps utile des produits de défense concernés dans l'Union.

Cette cartographie aurait ensuite permis de mettre en place un cadre de « commande prioritaire » auprès d'une entreprise, sous certaines conditions, notamment en cas de graves difficultés liées à des pénuries ou des risques graves de pénuries de produits de défense vulnérables aux approvisionnements.

La proposition de la Commission prévoyait également la possibilité pour les entreprises d'effectuer des transferts d'équipements militaires au sein de l'Union sans obtenir du gouvernement concerné la licence d'exportation habituellement requise.

Ce volet du texte ASAP avait été supprimé en juin, dans un contexte de grande urgence. Nous nous y étions opposés avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Qu'en sera-t-il dans le cadre de l'EDIP ? Thierry Breton s'était engagé devant le Parlement européen à réintroduire ce volet réglementaire. Nous comprenons des échanges que nous avons eus avec le SGAE qu'une forme de cartographie semble jugée nécessaire par de nombreux États membres, mais jusqu'où va-t-on, avec quelles conséquences ?

La France apparaît en revanche toujours opposée aux commandes prioritaires et aux transferts d'équipements militaires sans aval des gouvernements concernés. Il nous apparaît clair aujourd'hui qu'elle entend privilégier une approche préservant la place des gouvernements et cantonner les initiatives de la Commission.

Ces enjeux ne sont pas minces et nous renvoient au contrôle de subsidiarité que nous devons effectuer de manière extrêmement rigoureuse sur le texte EDIP, qui sera transmis à notre commission.

Troisièmement, nous avons besoin de davantage de clarté sur le plan des financements, même si une part de la réponse n'interviendra qu'à l'occasion des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel.

La mise à contribution de la BEI ne soulève pas de difficulté technique ou réglementaire et elle a déjà débuté. Une « Facilité de participation au secteur de la défense », cofinancée par le Fonds européen de la défense et le Fonds européen d'investissement, a été annoncée la semaine dernière afin de soutenir des fonds de capital-risque et de capital-investissement investissant dans des entreprises innovantes du secteur, en particulier sur les technologies à double usage. Le vice-président de la Banque européenne d'investissement a souligné à cette occasion que ces enjeux devenaient une priorité stratégique pour la BEI.

Nous avons en revanche besoin de plus de clarté sur l'articulation entre les différents instruments de l'Union et sur le rôle dévolu, en particulier, au Fonds européen de la défense dont l'enveloppe reste très limitée, ainsi qu'à la Facilité européenne de paix.

Nous comprenons que Thierry Breton a lancé son chiffre de 100 milliards d'euros comme un objectif à terme mais qu'il ne repose sur rien de tangible à ce stade. Certains évoquent la possibilité d'un nouvel emprunt commun sur le modèle de ce qui a été fait pour assurer le financement de *NextGenerationEU*. Je suis pour ma part très sceptique.

Quatrièmement, nous nous interrogeons sur l'articulation entre la future stratégie industrielle et la planification de l'OTAN, qui reste le fondement de la défense collective pour ses membres, ainsi que le souligne à nouveau le Conseil européen dans ses conclusions de décembre.

Cinquièmement, nous considérons qu'il faut clarifier les intentions et les modalités d'intégration de l'Ukraine dans les programmes de soutien à l'industrie de défense européenne. Jusqu'où va-t-on ? Comment marquer notre soutien sans basculer dans une forme de co-belligérance vis-à-vis de la Russie ?

Enfin, je veux souligner que ces équipements de défense ont vocation à être remis aux armées. Cela doit donc nous conduire à prêter une attention toute particulière à la manière dont les états-majors des États membres sont associés à la définition de ces équipements prioritaires.

Voilà quelques points qu'il nous paraissait utile de vous présenter avant l'audition de Thierry Breton. Vous aurez compris qu'il s'agit d'une communication d'étape qui sert à préparer le travail de fond que nous aurons à mener sur le texte EDIP.

M. Cyril Pellevat. – Je vous remercie, chers collègues co-rapporteurs. Je constate qu'il n'y a pas de questions et vous propose de poursuivre nos travaux avec l'audition du commissaire Breton.

Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Marché intérieur, économie, finances et fiscalité

Audition de M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous accueillons le commissaire européen Thierry Breton.

Je vous remercie, monsieur le commissaire, d'avoir accepté la sollicitation de la commission des affaires européennes pour cette audition, à laquelle j'ai souhaité associer la commission des affaires économiques et celle des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

En charge du marché intérieur, vous avez concentré votre énergie sur l'élaboration d'une stratégie industrielle qui manquait à l'Union européenne et sur l'affirmation de sa souveraineté, aidé en cela par la guerre en Ukraine et l'ambition climatique européenne.

Après avoir fait adopter des règles pour déverrouiller les marchés numériques, vous avez orchestré la réponse européenne à l'*Inflation Reduction Act* (IRA) américain et proposé l'adoption de deux législations pour garantir à l'Union un accès aux matières premières critiques et impulser une industrie zéro émission nette en promouvant des projets stratégiques. Par deux résolutions européennes, nous avons soutenu ces avancées, mais pourquoi la Commission ne les a-t-elle pas assorties d'étude d'impact et ne prévoit-elle pas à leur endroit un financement adapté ? Comment entendez-vous, par ailleurs, diversifier les sources d'approvisionnement de l'Union en matériaux critiques, particulièrement en uranium ?

Par ailleurs, l'Union tente de se protéger contre les investissements directs d'États tiers sur son sol, qui risquent de porter atteinte à sa sécurité ou à l'ordre public. Le système de filtrage de ces investissements, dont le Sénat a soutenu la mise en place, doit permettre d'éviter l'acquisition de fleurons européens par des entreprises étrangères. Il repose sur un mécanisme de coopération et d'échanges d'informations entre États membres, mais les mécanismes de filtrage nationaux sont très hétérogènes. Après trois ans de fonctionnement, jugez-vous ce système efficace ?

Le soutien à l'industrie de défense constitue un autre point structurant de votre action, qui a connu un véritable changement de paradigme à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine, de la déclaration de Versailles et de l'adoption de la boussole stratégique. Le cadre financier pluriannuel avait bien prévu un Fonds européen de la défense, mais le sujet a changé d'échelle en 2023 après l'adoption de deux législations importantes, quoique temporaires : l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (Edirpa) et l'action de soutien à la production de munitions (Asap), dont l'adoption s'est faite en un temps record. Vous embayez à présent sur la préparation intensive d'une stratégie

industrielle de défense européenne (Edis) et d'un programme européen d'investissement dans le domaine de la défense (Edip), annoncés pour le 27 février prochain.

L'Ukraine a un besoin urgent de munitions et ces textes ne sauraient attendre, mais ils n'iront pas sans débats, car l'industrie de la défense touche à la souveraineté des États membres. Vous avez déjà pu mesurer la sensibilité de notre assemblée sur ce sujet, à l'occasion du texte Asap.

Le renforcement de la base industrielle et technologique de la défense européenne (BITDE) suppose aussi des moyens financiers. La facilité de participation au secteur de la défense doit permettre de soutenir des fonds investissant dans des entreprises innovantes, en particulier dans les technologies à double usage, mais on est bien loin des 100 milliards d'euros que vous appelez de vos vœux ! Comment avez-vous évalué un tel besoin ? Où entendez-vous trouver cette somme ?

Les États membres faisant déjà de la résistance sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, je n'imagine pas un nouvel emprunt commun, d'autant que nul ne sait encore aujourd'hui comment sera remboursé celui qui a été contracté pour sortir de la pandémie... J'en appelle aux ressources propres européennes.

On a en outre le sentiment que, sous couvert de soutien à l'industrie, la Commission entend, à l'occasion de la guerre en Ukraine, accroître significativement ses compétences en matière de défense. Aux dires de la présidente von der Leyen, « la prochaine étape est celle d'une Union européenne de la défense à part entière » : la France soutient à ce stade un marché intégré de l'industrie de défense, mais non pas un marché unique. Quelle est votre position à cet égard ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques. – À mon tour de me féliciter de votre présence parmi nous ce matin, monsieur le commissaire. Vous êtes à la tête, depuis plusieurs années déjà, d'un portefeuille étendu, stratégique et crucial pour l'avenir de l'Union européenne, qui nous concerne au premier chef au sein de la commission des affaires économiques.

À ce poste, vous vous êtes fait le chantre de la souveraineté européenne, dans tous les domaines, qu'il s'agisse du domaine industriel, économique ou numérique.

Mes questions portent sur deux points : les enjeux de relocalisation industrielle, en lien avec la transition verte, et la régulation de l'économie numérique.

Sur le premier point : la France a engagé un mouvement en faveur de la relocalisation industrielle, notamment dans les secteurs de la transition écologique. Nous avons débattu il y a quelques mois de la loi relative à l'industrie verte, qui anticipe sur le futur règlement européen pour une industrie « zéro net ». Quelles sont les perspectives d'adoption de ce règlement, qui conditionnera la liste des technologies éligibles aux dispositifs prévus dans cette loi ?

Pour soutenir notre industrie, en plus de simplification administrative, nous avons surtout besoin de financements. La France a largement profité de la libéralité du nouveau cadre européen post-covid en matière d'aides d'État : tout récemment, le crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte (C3IV) a été validé par la Commission européenne. Face aux aides à la production massives pratiquées par

nos concurrents internationaux, cela n'a rien de choquant. Certains « petits pays » en Europe réclament désormais la fin de ce cadre dérogatoire, qui avantagerait davantage, selon eux, les « grands pays ». Combien de temps ce cadre est-il appelé à durer ?

Dans le même temps, après le sursaut post-covid, le soutien à l'industrie ne semble plus être une priorité pour tout le monde en Europe, compte tenu du contexte budgétaire contraint que nous partageons tous : la plateforme de technologies stratégiques pour l'Europe (Step), qui devait remplacer le fonds de souveraineté mort-né, promet d'être la grande perdante des négociations budgétaires européennes. Cette attrition des financements publics constitue un risque majeur pour la compétitivité européenne, dans des secteurs industriels pourtant stratégiques. L'urgence n'est-elle pas alors de créer les conditions de la mobilisation des capitaux privés, notamment en relançant l'union des marchés de capitaux ?

J'en viens à mon second point. Vous le savez, les enjeux liés à une régulation juste, équitable et ambitieuse de l'économie numérique nous intéressent grandement, le Sénat s'étant souvent positionné à l'avant-garde d'une telle régulation, ce qui, d'ailleurs, n'est pas toujours du goût de la Commission européenne.

L'arsenal législatif dont nous nous sommes dotés est robuste et nous commençons seulement à prendre la mesure de l'étendue des instruments, à la fois offensifs et défensifs, dont l'Union européenne s'est dotée. Je suis convaincue que nous sommes sur la bonne voie pour rééquilibrer le rapport de force en notre faveur, mais l'année 2024 sera une année charnière pour la mise en œuvre de ce nouvel arsenal. Le premier défi sera de s'assurer de sa bonne application. Meta, Apple et TikTok ont d'ores et déjà annoncé contester devant la justice européenne leur désignation par la Commission européenne comme contrôleurs d'accès au titre du règlement européen sur les marchés numériques. Face à un tel niveau de contestation, comment comptez-vous assurer la force de frappe de notre modèle de régulation ?

Déjà partiellement en application, le règlement européen sur les services numériques est lui aussi contesté ; c'est pourquoi, après avoir demandé des informations supplémentaires à plusieurs plateformes sur les mesures prises en matière de modération des contenus et de vérification de l'âge, vous avez annoncé, le 18 décembre dernier, ouvrir une procédure d'infraction contre le réseau social X. Monsieur le commissaire, où en est cette procédure d'infraction aujourd'hui ? Face à la menace de lourdes sanctions européennes, pensez-vous que le réseau social X puisse prochainement se retirer du marché européen ? Toutes ces questions se posent également pour TikTok...

L'année 2024 devrait également être celle de l'entrée en vigueur d'autres règlements européens sur l'utilisation des données et sur les marchés de crypto-actifs, autant de textes importants qui visent à mieux réguler notre économie numérique, mais aussi à la soutenir en développant des champions nationaux et européens afin de demeurer pertinents technologiquement. Il y a donc un équilibre à trouver et, de ce point de vue, les partisans de l'innovation et ceux de la régulation semblent irréconciliables, comme en témoignent les vifs débats sur la proposition de règlement sur l'intelligence artificielle.

Monsieur le commissaire, où en est cette proposition de règlement ? Selon vous, les acteurs français et européens de l'intelligence artificielle seront-ils mis en difficulté par cette réglementation ? Le gouvernement français a souhaité la révision de

plusieurs dispositions : ces demandes vous semblent-elles légitimes ? Seront-elles satisfaites ?

M. Cédric Perrin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Monsieur le commissaire européen, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous remercie d’être présent aujourd’hui devant nous, car vous avez la responsabilité de certains dossiers qui revêtent la plus grande importance à nos yeux, en particulier la défense et le soutien à l’Ukraine.

Les États membres se sont engagés à livrer un million d’obus à Kiev d’ici à la fin du mois de mars, mais cet objectif ne sera malheureusement pas atteint. Pouvez-vous nous dire combien d’obus nous pourrions livrer et ce qui peut être envisagé pour atteindre à l’avenir des cadences de production plus élevées ?

À cet égard, quels points – facilité européenne pour la paix, marché conjoint avec l’industrie et fonds Asap – peuvent être améliorés ?

Mes collègues et moi rentrons d’une mission en Ukraine et je peux vous confirmer qu’il est urgent d’accroître nos livraisons d’obus. La Commission a annoncé au mois de novembre vouloir consulter les États membres de l’Union européenne et les industriels de l’armement sur la cartographie des capacités de production, la mise en place d’un guichet unique pour la vente et la sécurisation du budget. Quels sont les résultats des actions menées à l’heure où nous parlons et ceux de cet audit, même si toutes les réponses ne nous ont pas toutes été encore transmises ?

Vous avez en outre proposé il y a une semaine la création d’un fonds de 100 milliards d’euros pour stimuler la production et la collaboration entre les différents acteurs. Qu’apportera-t-il de plus que les instruments préexistants et que les instruments *ad hoc* créés depuis 2022 ? Quelles pourraient être les modalités de financement de ce nouveau fonds ? La présentation du texte contenant la nouvelle stratégie que vous défendez, inspirée par le *Defense Production Act* (DPA) américain, a été reportée. Pouvez-vous nous dire plus précisément aujourd’hui quel pourrait être son calendrier, et surtout son contenu ?

Enfin, nous soutenons le principe et les objectifs du Fonds européen de défense, mais les procédures sont extrêmement complexes, elles découragent certaines entreprises de soumettre des projets. La création de ce fonds a constitué une avancée majeure pour la constitution d’une base industrielle et technologique de défense européenne, mais les résultats sont-ils aujourd’hui à la hauteur de vos attentes ?

La guerre en Ukraine a mis en évidence l’émiettement de la BITD européenne, mais aussi la difficulté à laquelle sont souvent confrontés les pays européens pour se coordonner. Quel regard portez-vous sur ce dossier essentiel ?

M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur. – Je vous remercie, madame, messieurs les présidents de commission, d’avoir organisé cet échange. La vie politique étant un long parcours d’expériences, d’amitié et de loyauté, je me réjouis de voir beaucoup de visages amis.

Monsieur le Président Rapin, vous m'avez interrogé sur le marché intérieur : comment fait-on pour le faire mieux fonctionner et l'utiliser comme instrument géopolitique ?

Madame la Présidente Estrosi Sassone, vous m'avez également interrogé sur le marché intérieur, sur la réindustrialisation, la transition verte et numérique, ainsi que sur le marché intérieur numérique.

Monsieur le Président Perrin, vous souhaitez savoir comment on peut gérer l'industrie de défense européenne. Je commencerai par vous répondre.

Le conflit en Ukraine est évidemment un élément de prise de conscience majeur.

Nous travaillons depuis un certain temps sur l'industrie européenne de défense. L'idée n'est pas de bâtir *ex nihilo* une Europe de la défense, car il faut respecter la souveraineté des États membres. Mais, pour une utilisation plus efficace de ces fameux 200 milliards d'euros que les Vingt-Sept investissent chaque année, nous devons faire plus et mieux. La guerre d'agression menée par Vladimir Poutine en Ukraine nous l'a appris : nous devons mieux travailler ensemble face à ce qui se passe à l'est de notre continent, d'autant que le parapluie américain est peut-être moins solide que certains ne le pensaient.

Nous sommes le premier continent du monde libre : 450 millions d'Européens, contre 330 millions d'habitants aux États-Unis. Et nous vivons dans la plus grande démocratie du monde libre. Et, comme c'est le cas au sein des États membres, cette démocratie est bicamérale, avec le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. C'est précisément en prenant conscience de notre force et de notre puissance que nous saurons mieux résister ensemble. Je ne vous suis pas lorsque vous jugez le Fonds européen de défense « technocratique ». Aujourd'hui, il y a des ingénieurs de l'armement français, allemands, lettons, italiens, suédois dans mes équipes ; il s'agit de jeunes gens, très brillants, qui travaillent ensemble et cela fonctionne formidablement bien. On peut toujours faire mieux, mais les progrès que nous avons déjà accomplis sont considérables.

L'Europe fournit à l'Ukraine 75 milliards d'euros. C'est plus que les États-Unis. Pour autant, nous devons nous préparer à renforcer notre base industrielle de défense. En Europe, nous savons tout faire : missiles hypersoniques, porte-avions nucléaires, sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, etc. Nous produisons les meilleurs avions du monde, les chars les plus sophistiqués, mais nous le faisons à notre rythme. Nous sommes encore dans des logiques d'arsenal. Les industriels de la défense – cela ne concerne pas seulement la France –, qui ont comme principal interlocuteur les directions générales de l'armement des États membres, leur disent : « Certes, c'est plus cher, et cela prend plus de temps. Mais c'est stratégique. » Or l'enjeu est maintenant d'augmenter notre BITD, afin que les cadences suivent. Il faut inciter les industries de la défense à changer de modèle économique, pour passer d'une logique d'arsenal à une logique de marché plus normale. Je l'ai fait, et je continue de le faire. Je pense d'ailleurs être l'un des seuls à avoir fait à ce titre le tour de tous les sites d'industrie de défense. Notre appareil industriel européen couvre tous nos besoins. Les sites sont des sites spécialisés, avec des contraintes évidentes, notamment mais pas seulement sur les munitions. Il convient maintenant de les faire monter en cadence. J'entends souvent des

industriels français se plaindre que les Belges ou les Allemands seraient privilégiés alors que nous, Français, produirions par exemple les meilleurs avions au monde, mais je leur fais remarquer que, pour livrer leur production, quatre ans sont parfois nécessaires. Or il n'est plus possible de fonctionner de cette manière lorsqu'il y a la guerre sur notre continent. Comment faire ? Nous devons aider à cofinancer en amont la mise à niveau des infrastructures pour que le modèle économique s'adapte au changement de paradigme. C'est ce que nous avons fait. Le programme Asap, auquel vous avez fait référence, a été mis en place pour financer les industries de production de munitions. J'ai pris l'engagement – il sera tenu – de porter notre capacité de production s'agissant des obus pour l'Ukraine à plus d'un million de munitions par an au printemps 2024. La montée en cadence a été engagée, et elle s'accélère. Dans ce cadre, quatre-vingt-cinq propositions nous ont été adressées. Nous allons en financer entre une vingtaine et une trentaine, ce qui va nous permettre d'augmenter encore notre capacité. Nous atteindrons ainsi près de 1,3 million ou 1,4 million de munitions à la fin de l'année. Mon objectif, que je rappelle à nos amis ukrainiens, est d'avoir à court terme une capacité de production à peu près comparable à celle de la Russie.

Nous produisons plus de munitions que les États-Unis. C'est très important, non seulement pour l'Ukraine, mais également pour les forces armées des Vingt-Sept. Si le fait que les deux cobelligérants – en l'occurrence, il y a un agresseur et un agressé – aillent s'asseoir autour d'une table ne dépend pas de nous, notre responsabilité est de faire en sorte que celui qui est à l'Est comprenne que nous avons une capacité industrielle supérieure à la sienne. Je le rappelle, je suis membre de l'exécutif européen ; je ne représente pas les États membres ; or ce sont eux qui livreront les munitions à l'Ukraine et nous respectons leur souveraineté. À ce titre, certains États qui déplorent que l'Ukraine ne reçoive pas tout ce dont elle a besoin seraient bien inspirés de demander à leurs propres industriels de se focaliser dans les mois à venir sur ce pays, au lieu d'aller fournir en munitions tel ou tel pays non européen sous prétexte qu'il paierait mieux. Pour ma part, j'avais proposé une priorisation, que le Parlement européen a votée, mais les États membres l'ont supprimée. C'est dommage, car une telle priorisation leur aurait permis de tenir leurs engagements, à l'instar de la Commission. Je ne peux pas laisser dire que nous n'avons pas fait le nécessaire. Nous avons une industrie d'armement nettement supérieure à celle de la Russie, mais qui est confrontée à des problèmes terribles d'approvisionnement et de ressources humaines. Comme le Président de la République l'a rappelé, l'année 2024 sera critique. Ce sera une année d'élections, notamment aux États-Unis ou en Russie – où il y a peut-être moins de suspense. Nous devons continuer et même accélérer sur ce que nous faisons ensemble.

J'ai appris une chose en Europe. Quand il y a une crise – c'est le cas –, il faut se mettre d'accord sur l'ambition et il n'y a pas d'ambition sans risques.

Lorsque j'ai eu la responsabilité des vaccins, j'ai indiqué que nous aurions des immunités collectives à partir du 14 juillet. Je voyais bien ce qui se passait aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Russie. J'ai dit que l'industrie européenne y parviendrait, et nous avons réussi. Nous devons forger une vision et nous mettre en mouvement derrière, c'est ainsi que l'Europe fonctionne. N'attendons pas – c'est un ancien ministre des finances qui vous parle – d'avoir les budgets : on ne les a jamais ! Commençons par nous mettre d'accord sur une vision, parce qu'elle est existentielle. Il était existentiel d'avoir des vaccins ; il était existentiel de réagir face aux conséquences de la guerre en Ukraine sur notre approvisionnement énergétique ; et il est existentiel de

renforcer nos capacités de défense. Nous aurons besoin d'une centaine de milliards d'euros en complément, avec deux enveloppes : l'une pour aider l'industrie de défense à se réformer, l'autre pour l'Ukraine, dont le besoin est existentiel. Ce point risque d'être discuté dès le prochain Conseil européen, au mois de février.

En ce qui concerne les espaces contestés, nous avons travaillé sur une vision commune afin d'aboutir à un livre blanc de la défense et de définir une boussole stratégique européenne, dont l'importance est aujourd'hui capitale. Par définition, ces espaces contestés n'appartiennent à personne, mais composent tout de même notre environnement proche, immédiat et vital. Ils sont au nombre de quatre : l'espace cyber, l'espace tout court, l'espace aérien et l'espace maritime. Nous le savons : aucun pays ne peut, à lui seul, assurer sa sécurité dans ces espaces. L'espace cyber, par exemple, ne connaît pas de frontières et les États y sont particulièrement fragiles. C'est la raison pour laquelle la coopération et la mutualisation sont indispensables. Il en va de même dans le domaine spatial : aucune armée nationale ne saurait, à elle seule, contrôler l'espace global, quand on sait que, compte tenu de leur vitesse, les missiles hypersoniques passent d'un État membre à l'autre en à peine une minute. Là encore, il nous faut mutualiser, dépenser en commun et trouver la gouvernance adéquate. Il serait également souhaitable d'harmoniser la protection de notre espace aérien. Enfin, quelle marine peut prétendre protéger la zone maritime exclusive européenne, qui est la plus vaste au monde ? Je rappelle que tous les dix-huit mois, l'unique porte-avions français doit être au carénage. En période de guerre, mieux vaut qu'il soit utilisable ! Peut-être faudrait-il convenir au niveau européen d'en construire un deuxième ? De la même manière, aucun État membre ne saurait assurer la protection et de la Baltique et de l'Atlantique et de la façade méditerranéenne, sans parler du Pacifique. Il s'agit en effet de surveiller notre espace aérien, mais également ce qui se passe sous la mer. Dans la mer Baltique en particulier, nous comptons de nombreuses infrastructures critiques qu'il vaut mieux contrôler directement *in situ*. Je le répète : ces quatre espaces contestés doivent faire l'objet d'une protection collective. C'est la raison pour laquelle, en matière de cybersécurité, j'ai lancé le cyberdôme, qui s'appuiera sur des centres d'opération de sécurité (SOC). Les exemples des systèmes Galileo et Copernicus, dont j'ai la charge en tant que commissaire européen chargé de l'espace, montrent qu'il est possible d'investir ensemble et de mettre en place une gouvernance commune. Nous le ferons également avec la constellation de satellites Iris, dont la dimension militaire est très importante, ou encore en matière de cryptologie quantique ou de support sur les théâtres d'opérations spécifiques. Pour tous ces projets, nous disposons désormais d'une infrastructure commune. Nous avons trouvé les financements et la gouvernance adaptée. Il nous faut maintenant atteindre le même résultat pour le dôme de défense et nous poser la question de l'espace maritime. Évidemment, nous ne mènerons pas ce chantier à terme au cours du prochain mandat. Des investissements communs seront nécessaires pour supporter ces infrastructures, mais une fois que nous serons d'accord sur l'objectif – et nous le serons –, nous trouverons les financements adaptés, car les mécanismes existent.

Madame la Présidente Estrosi Sassone, nous avons enfin mis en place des politiques de réindustrialisation de notre continent. Je le dis avec force : notre ambition n'est pas de tout faire en Europe ; nous ne sommes pas protectionnistes par idéologie ou par nature. Nous sommes simplement conscients que, dans la nouvelle façon de faire de l'industrie – je n'ai jamais cru que les entreprises sans usine incarnaient la modernité –, la proximité entre les lieux de production, les centres de recherche et les clients est essentielle. Elle l'est d'autant plus que tout projet industriel interagit désormais avec son environnement numérique. Pour toutes ces raisons, la réindustrialisation de notre

continent est non seulement une nécessité liée à l'évolution de l'industrie 4.0, mais aussi une nécessité en matière socio-économique comme en matière de souveraineté. Quand la dépendance à l'égard de la région indopacifique pour l'approvisionnement en semi-conducteurs atteint 80 % – dont 51 % à l'égard de Taïwan –, la simple fermeture du détroit de Taïwan pour une raison quelconque peut mettre à l'arrêt toutes nos usines en moins de trois semaines. Aussi, il y allait de ma responsabilité – ce n'était prévu ni dans mon mandat ni dans les budgets – de réimplanter des usines de semi-conducteurs en Europe, afin d'accroître notre autonomie. Cela ne consiste pas à tout produire chez soi ; c'est être en mesure de créer des rapports de force vis-à-vis de ceux qui comptent exploiter vos dépendances pour des considérations géopolitiques ou autres. Cette tentation est permanente. Nous l'avons bien vu avec les masques lors de la crise covid, comme avec les vaccins ou l'énergie. L'Europe, premier marché au monde, doit aussi être vue comme ce lieu où l'on sait créer des rapports de force. Pour les extra-Européens, c'est une chance que de pouvoir bénéficier de ce marché. Cela doit avoir des conséquences : nous ne sommes pas que des acheteurs ; nous sommes aussi des producteurs et nous savons rééquilibrer les rapports de force. C'est la raison pour laquelle nous avons adopté le *European Chips Act*, ou loi européenne sur les semi-conducteurs, qui prévoit 42 milliards d'euros d'investissements. Les 67 projets industriels de semi-conducteurs européens bénéficient ainsi aujourd'hui de 100 milliards d'euros d'investissements privés. À cette occasion, nous avons obtenu d'importantes concessions de la part de diverses directions générales de la Commission européenne, plus habituées à des logiques très libérales. Libres à nous d'être les derniers des Mohicans appliquant à la lettre les règles de l'OMC, mais la naïveté a ses limites. Aussi, la direction générale de la concurrence (DG COMP) se réjouit d'avoir obtenu l'inscription d'une *matching clause*, ou clause d'alignement, laquelle signifie que, lorsqu'un pays met en place des subventions, nous sommes fondés à obtenir l'équivalent. À titre personnel et en tant qu'ancien ministre des finances, je suis toujours réservé quant à l'idée d'utiliser l'argent public, mais dans le monde actuel, il faut aussi regarder ce qui se passe ailleurs, pour au moins donner le sentiment qu'on peut en faire autant. Nous avons donc su modifier nos politiques de réciprocité en matière industrielle et nous affirmer comme un continent à part entière, conscient de sa puissance.

Nous avons mené une politique similaire en matière de *Clean Tech*, avec le règlement européen *Net-Zero Industry Act* (NZIA). Je rappelle, au passage, que les règlements européens résultent de la contribution de l'ensemble des États membres. Ainsi, on ne peut pas se dire européen, participer à la construction européenne et faire entendre sa voix et, en même temps, se vanter d'avoir dicté des politiques d'inspiration nationale à nos partenaires. À vingt-sept, cela ne peut fonctionner de la sorte. J'ai été politique et je sais combien il est tentant, pour un ministre, de dire que nous avons entraîné derrière nous l'ensemble des Vingt-Sept. Pour ma part, je veille à rester humble et prudent, car nous ne sommes pas seuls ! Si l'on pense que nos politiques vont dans le sens de l'intérêt général, de celui de nos compatriotes et de nos concitoyens européens, mieux vaut se garder de qualifier telle ou telle idée de française, d'allemande ou de maltaise. Cette façon de faire n'aboutit jamais. Ainsi, le NZIA n'est pas d'inspiration nationale ; il est une réaction à l'*Inflation Reduction Act*, adopté en août 2022 par l'administration Biden. Au départ, 369 milliards de dollars étaient prévus ; les États-Unis en sont – excusez du peu ! – à 1 000 milliards de dollars de subventions. Il fallait donc réagir très vite, et en Européens, si nous voulions éviter la fragmentation du marché intérieur. C'est la raison pour laquelle je pousse en permanence les

investissements mutualisés à l'échelle européenne, certains pays disposant de plus grandes facilités fiscales pour le faire...

Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse au sujet de ces facilités fiscales. La France a la dette qu'elle a. Quand j'ai quitté Bercy en 2007 – je suis le dernier ministre des finances à avoir réduit la dette –, la dette française représentait 62 % du PIB, à 1 200 milliards d'euros. Aujourd'hui, elle est à 116 % et elle atteint 3 200 milliards d'euros. En 2007, la dette de l'Allemagne représentait 67 % du PIB. Dans les réunions de l'Eurogroupe, comme dans toutes les institutions européennes, ce sont les plus respectueux des traités qui parlent. Les autres sont invités à se mettre au travail. Or si nous continuons de prendre comme seul indicateur la dette financière, nous entendrons, pendant trente ans encore, les mêmes discours, qui mèneront à la fin de l'Europe. J'ai donc réalisé mes propres calculs, en y intégrant une dimension politique, rejoignant ainsi les préoccupations du président Perrin. Si tous les États membres avaient investi dans la défense comme la France ou comme la Grèce, qui défend le front Est de notre continent, nous n'en serions sans doute pas là en matière de défense. Si l'Allemagne avait fait des efforts équivalents, sa dette aurait augmenté de 500 milliards d'euros ! De même, si tous les États membres avaient autant réduit leurs émissions de CO₂, nous ne devrions pas aujourd'hui fournir de tels efforts. Lorsque l'on calcule la dette carbone depuis 2000, les pays « frugaux » ne le sont plus du tout ! La politique européenne, c'est certes de la finance, mais c'est aussi la défense ou l'environnement. Loin de moi, par ces calculs, l'idée de faire la leçon à quiconque ; je veux simplement, grâce à ces arguments politiques, remettre tout le monde autour de la table. Personne ne dira plus aux États réputés frugaux : dits « vous aviez raison » et aux pays du « Club Med » : « travaillez d'abord, nous vous donnerons la parole ensuite ». Mon objectif, c'est le travail collectif. Chaque ministre veut avoir sa loi et c'est bien normal, j'ai été ministre moi-même, mais nous sommes aussi européens. Je ne suis pas naïf, j'aide tout le monde. En permanence, je remets l'église au milieu du village.

J'en viens à présent à la régulation numérique. Une seule raison explique que les Gafam ne soient pas européens : ils sont nés dans les vastes marchés unifiés que sont les États-Unis et la Chine. Pardon de le dire ainsi, mais l'invention de Facebook ne relève pas de la *rocket science* ! Un étudiant renvoyé au terme de sa première année à Harvard a réussi à le faire... Il en va de même des autres Gafa, le cas de Microsoft étant légèrement différent. Ces inventions ont immédiatement bénéficié de 300 millions de consommateurs, quand l'Union européenne était encore constituée de vingt-sept marchés où l'on parlait quinze langues différentes.

Dès ma prise de fonctions, je me suis fortement impliqué dans la création d'un marché numérique intégré pour compléter le marché intérieur physique. Il fallait pour cela mettre en place des régulations, que tous les États membres ont adoptées récemment au travers du *Digital Services Act* (DSA).

En tant que commissaire au marché intérieur, mon rôle n'est pas de sanctionner, mais de faire en sorte que les lois nationales s'articulent avec ce que les représentants des États membres ont voté à l'échelle européenne. Telle est ma responsabilité. Je l'exerce sans aucune arrière-pensée. Grâce au *Data Governance Act* (DGA), on sait maintenant quelles sont les données qui appartiennent à la sphère publique et celles qui peuvent être utilisées pour développer des services. J'en viens au *Data Act*. La vraie révolution sur les données reste à venir. Elle concernera non pas les données personnelles, mais les données industrielles. L'innovation qui va en découler

sera celle que l'on a connue, mais à la puissance dix ! C'est l'utilisation des données industrielles relatives aux voitures connectées, aux usines 4.0, à l'internet des objets, etc., qui génèrent un volume considérable d'informations, qui servira à créer les services de demain. Encore faut-il savoir à qui appartient quoi pour que l'on puisse fixer des règles. La régulation n'entrave pas l'innovation. Au contraire, elle la favorise ! J'ai travaillé pendant trente ans dans ces domaines ; lorsqu'il n'y a pas de régulation, c'est l'anarchie et l'on sait comment cela se termine : les Microsoft, les Meta finissent par imposer leurs règles aux autres. Pour autant, il appartient aux élus de décider comment ces services doivent être utilisés dans l'intérêt général de nos concitoyens. Le DSA vise à introduire enfin de la régulation sur les réseaux sociaux : ce qui est interdit dans l'espace physique doit l'être aussi dans l'espace numérique. On n'a pas le droit d'insulter son voisin dans l'espace physique ni de proférer des paroles antisémites. Il doit en être de même dans l'espace numérique. Le DMA, quant à lui, entend éviter que les plus grosses entreprises numériques utilisent leur force pour évincer leurs concurrents, au risque de tuer l'innovation.

L'intelligence artificielle est une formidable invention. En quoi consiste-t-elle ? Pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, nous stockons tout le patrimoine informationnel que nous générons ; l'intelligence artificielle s'appuie donc sur ces immenses réservoirs de données. Cette évolution était tout à fait prévisible, mais il convient d'instaurer des règles. Par exemple, est-il normal d'interdire à quelqu'un de prendre le train en raison de ce qu'il a pu faire ou dire il y a plusieurs années, comme cela se passe en Chine ? Non, cela sera interdit en Europe, ainsi que tout *social scoring*. De même, l'usage des données personnelles en matière de santé sera encadré. L'utilisation de l'intelligence artificielle sera aussi interdite ou très contrôlée en ce qui concerne l'exploitation des données recueillies dans l'espace urbain par les caméras. Nous avons retenu une approche fondée sur l'analyse des risques. Nous travaillons sur ce sujet avec tous les acteurs depuis cinq ans. Nous n'avons donc pas attendu ChatGPT ! Certains d'entre eux viennent me voir pour faire du lobbying, car leurs investisseurs américains ont peur de la régulation. Je ne suis dupe de rien... On ne m'enfermera pas dans l'opposition entre l'innovation et la régulation. J'ajoute que c'est le Parlement européen, et non la Commission, qui a souhaité que l'on s'intéresse à l'intelligence artificielle générative. Nous avons donc fait en sorte qu'il y ait peu de contrôle pour les très grands modèles, surtout, pour tout ce qui relève de l'innovation, de la recherche, du *testing* : il y a zéro contrainte ! L'Europe est le meilleur endroit pour innover ! Les entreprises qui veulent venir sur le marché intérieur européen doivent respecter nos règles, c'est normal. Au Royaume-Uni, on roule à gauche, mais lorsqu'un Britannique vient sur le continent, il doit rouler à droite. Il en va de même pour l'intelligence artificielle, y compris pour les modèles génératifs. J'y insiste, notre régulation favorise la recherche et n'aura d'effets que sur les grandes plateformes dont l'impact est systémique. Madame la Présidente Estrosi Sassone, je ne suis pas inquiet : la réglementation sera adoptée. Je sais d'où viennent les lobbies ; c'est le jeu normal des institutions bruxelloises.

Mme Sophie Primas. – Ma première question portera sur l'espace. Nous nous réjouissons qu'à Séville, les États membres de l'Agence spatiale européenne aient décidé de continuer à soutenir le programme Ariane 6. Vous avez déclaré que l'Union européenne, c'est-à-dire la Commission européenne, devait reprendre la main sur la politique des lanceurs spatiaux, afin de lui donner une plus grande vision industrielle et programmatique. Il est question de s'affranchir de la règle du juste retour géographique.

Pensez-vous qu'un tel transfert de compétences soit possible ? Quelle est votre vision d'une politique plus ambitieuse en ce qui concerne les lanceurs spatiaux ?

La Commission européenne a lancé le projet de constellation de satellites Iris 2, dont la mise en œuvre doit intervenir en 2027. Le rachat de la constellation OneWeb par Eutelsat ne risque-t-il pas de mettre un coup d'arrêt ou un coup de frein à ce projet européen, qui a par ailleurs besoin de financement ? On connaît les réticences de certains industriels pour participer à cette aventure.

Mme Pascale Gruny. – Je souhaite vous interroger sur le règlement européen concernant les émissions de CO₂ des véhicules légers neufs : comment seront prises en compte les émissions pour les carburants synthétiques ?

Qu'en est-il également de l'enquête qui a été ouverte par la Commission européenne sur les subventions publiques chinoises aux automobiles électriques ?

Enfin, je travaille actuellement sur le projet de nouvelle directive européenne sur les médicaments. Pourquoi ne parle-t-on pas, en même temps, de cette industrie et de sa relocalisation ?

M. Patrick Chaize. – Vous avez récemment fait part de votre volonté d'élaborer une nouvelle réglementation sur les réseaux numériques, le DNA : quel est le calendrier attendu pour son élaboration ? Comptez-vous fixer des obligations de sécurisation des réseaux, afin d'améliorer leur résilience et leur durabilité ? Nos réseaux sont effectivement vulnérables, ils nécessitent d'être régulièrement entretenus et modernisés. Cela pose la question de leur financement.

Le Sénat avait été la première chambre parlementaire à s'exprimer ouvertement en faveur d'une taxe sur les Gafam pour financer les infrastructures de télécommunications. Une telle taxe sera-t-elle prochainement instaurée ?

Enfin, en évoquant les enjeux de sécurisation de nos réseaux, je fais aussi référence aux enjeux majeurs relatifs à la cybersécurité. Pensez-vous que nous disposons aujourd'hui de technologies souveraines et matures pour nous protéger contre les actes de cybermalveillance ?

M. Jacques Fernique. – Je voudrais d'abord vous interroger sur la proposition de règlement visant à interdire la commercialisation des produits issus du travail forcé. Compte tenu du calendrier serré de la présidence belge, ce texte pourra-t-il avancer suffisamment ? Il soulève deux inquiétudes. D'une part, le travail forcé sur l'initiative d'un État tiers resterait un angle mort ; ainsi, les produits résultant du travail forcé des Ouïghours en Chine ne seraient pas concernés. Ce n'est pas conforme à la volonté exprimée par le Sénat dans sa résolution du 1^{er} juin dernier. D'autre part, le texte de compromis de la présidence belge ne prévoit aucun principe de réparation ou de compensation pour les victimes avérées du travail forcé.

Le règlement sur les matières premières critiques de l'Union européenne, qui a été adopté le mois dernier, vise à ce qu'aucun fournisseur étranger ne puisse fournir plus de 65 % du volume d'une matière première stratégique. Ce texte ne crée toutefois pas pour autant les conditions générales pour que les entreprises réalisent les investissements nécessaires. L'Union européenne s'efforcera d'ici à 2030 de recycler

25 % des matières premières essentielles qui se retrouvent dans ses déchets : l'objectif est, somme toute, peu ambitieux. De même, le levier de la sobriété n'est pas vraiment actionné. Ce texte vous paraît-il, en l'état, compatible avec les objectifs du *Green Deal* ?

M. Daniel Gremillet. – La commission des affaires européennes du Sénat a adopté en juillet dernier un avis politique sur la proposition de règlement européen pour une industrie à zéro émission nette. Nous souscrivons aux objectifs de ce texte, mais nous déplorons l'absence d'étude d'impact et nous constatons que le financement prévu est très faible, alors même que les États-Unis soutiennent massivement les chaînes de production des technologies vertes. Nous avons par ailleurs souligné que les technologies stratégiques devaient inclure les technologies nucléaires matures, que les États membres sont libres d'insérer ou non dans leur mix énergétique. Nous souhaitons en outre que des précisions et des clarifications soient apportées sur plusieurs points, notamment sur le régime de stockage du CO₂, et nous demandons que soit étudiée la mise en place de vallées d'industries à zéro émission.

Pouvez-vous préciser l'état d'avancement des discussions sur ces points à la veille du trilogue ? Quelles sont, selon vous, les chances de parvenir à un accord politique avant l'ouverture du cycle électoral ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Nous vous remercions pour l'immense travail que vous avez réalisé sur la régulation du numérique. Le processus d'adoption du projet de règlement sur l'intelligence artificielle arrive dans sa phase finale. Nous saluons l'équilibre que la Commission a su apporter. Un accord a été trouvé le 10 décembre dernier. Le diable, toutefois, se cache dans les détails. Les auteurs et les défenseurs de la propriété intellectuelle s'inquiètent ainsi de l'introduction possible de déséquilibres dans le texte sous l'effet de différents jeux d'influence. Le comité des représentants permanents (Coreper) doit se prononcer fin janvier et l'article 3 soulève encore quelques questions.

En ce qui concerne le projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique, que vous avez évoqué, quand la Commission européenne répondra-t-elle aux dispositions de ce texte que la France a notifiées conformément à ses obligations européennes ? La navette parlementaire est en effet suspendue, dans l'attente de ses réponses.

En ce qui concerne le DSA et le DMA, nous avons été interpellés par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 9 novembre dernier. Faut-il renoncer à toute législation nationale, y compris sur les sujets sur lesquels l'Europe tarde à légiférer ? Je pense notamment à la majorité numérique, à la protection des mineurs, à la pédopornographie, etc. Ces sujets sont très importants.

Enfin, ma dernière question portera sur l'autonomie stratégique et sur la politique industrielle. Vous avez évoqué les semi-conducteurs. Quel rôle l'Europe peut-elle jouer pour soutenir le développement d'un écosystème autour du *cloud* ? C'est une question de souveraineté, à l'heure où le *Foreign Intelligence Surveillance Act* offre aux États-Unis un outil de contrôle extraterritorial.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je voudrais savoir quel lanceur utilisera Ariane pour lancer nos satellites dans les délais attendus.

Ensuite, identifiez-vous un risque de pénuries de certains métaux en Europe ?

Mme Laurence Rossignol. – J’associe à ma question Laure Darcos et Marie Mercier. La moitié des violences sexuelles commises sur des mineurs sont commises par des mineurs. L’ensemble des spécialistes s’accorde pour considérer qu’il y a un lien direct entre ce constat et la consommation précoce et intense d’images pornographiques. Que peut faire la Commission européenne pour faire respecter l’interdiction de l’accès aux sites aux mineurs de moins de 18 ans, ce que les sites ne font toujours pas en France, malgré les lois françaises ?

Comment faire disparaître du Net toutes les images qui relèvent d’infractions criminelles : viol, apologie du viol, racisme, homophobie, etc. ? Tous les pays européens sont confrontés aux mêmes problèmes et mêmes difficultés. L’Europe doit se saisir de ce sujet avec autant de détermination que vous l’avez fait pour le DSA.

M. Ahmed Laouedj. – Sous votre impulsion, monsieur le commissaire, un accord a été trouvé par l’Europe le 8 décembre dernier sur l’intelligence artificielle. Son objectif est d’encadrer le développement du secteur, tout en favorisant l’innovation technologique. En effet, si les nouvelles technologies peuvent constituer une véritable opportunité de progrès dans de nombreux domaines, elles risquent également de porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens. Il était donc indispensable de se saisir du sujet afin de poser un cadre législatif. Par sa portée, cette législation constituera une première mondiale et nous vous en félicitons. Toutefois, le projet a suscité de nombreuses inquiétudes dans plusieurs pays européens dont la France et l’Allemagne. Le risque est d’adopter un cadre réglementaire trop strict au détriment notamment des start-up européennes qui doivent faire face aux géants américains et chinois du secteur. Le texte qui a finalement été adopté est un compromis. Il a été qualifié par le ministre délégué à la transition numérique, Jean-Noël Barrot, d’ « étape dans un chantier qui s’est ouvert il y a quatre ans et qui nécessite des discussions supplémentaires ».

Une réglementation trop contraignante ne risque-t-elle pas d’entraver la croissance des entreprises européennes déjà parties avec un train de retard par rapport à leurs concurrents américains ?

M. Didier Marie. – La réponse européenne à l’*Inflation Reduction Act* (IRA) américain reste limitée. Aucun financement nouveau n’est prévu : les crédits proviennent essentiellement de redéploiements. Il n’y aura pas non plus de fonds de souveraineté, dont la création avait pourtant été annoncée. La plateforme des technologies stratégiques pour l’Europe (Step) finalement retenue n’est pas stabilisée avec des crédits limités à 1,5 milliard d’euros. Seul un aménagement du cadre des aides d’État a été réellement mis en place ; il s’est avéré utile, malgré les risques afférents de distorsions de concurrence. Quel bilan tirez-vous de la réponse européenne à l’IRA ? Peut-on aller plus loin, et avec quels moyens ?

La Commission a proposé en septembre 2022 la mise en place d’un instrument du marché unique pour les situations d’urgence. Le trilogue est en cours ; quels sont les points de divergence ? L’instrument sera-t-il validé avant la fin de la législature ?

Mme Audrey Linkenheld. – Vous aviez annoncé en avril 2023, lors de l’ouverture du Forum international sur la cybersécurité de Lille, que des initiatives seraient prises en la matière. Il est ainsi question d’un cyberbouclier, qui serait articulé autour de centres des opérations de sécurité (SOC) transfrontaliers financés par l’Europe, et d’une réserve européenne de cybersécurité. Quel est l’état d’avancement de ces projets ?

M. Dominique de Legge. – Comment s’articulerait la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, que vous appelez de vos vœux, avec les objectifs et les missions de l’Otan ? Autrement dit, allons-nous vers la création d’une section européenne au sein de l’Otan ?

La coopération industrielle entre États en matière de défense existe déjà. Je pense notamment au projet de système de combat aérien du futur (Scaf). Que vous inspirent les difficultés rencontrées pour la mise au point de ce projet, qui ne mobilise que trois États, alors que vous souhaitez instaurer une coopération entre vingt-sept États ?

M. Franck Dhersin. – L’entreprise CMA-CGM vient d’annoncer qu’elle allait vendre la part de 10 % qu’elle possède dans le capital d’Air France-KLM. D’après ce que j’ai compris, elle le ferait parce que les États-Unis d’Amérique s’opposent à cette alliance entre les deux groupes afin de protéger Fedex. Comment l’Europe peut-elle réagir ?

M. Louis Vogel. – La compétition économique entre grandes puissances pose une question nouvelle, celle de la défense de nos actifs stratégiques. Nous devons redéfinir toutes nos politiques traditionnelles, notamment notre politique européenne de concurrence menée par la direction générale de la concurrence de la Commission. Pourriez-vous nous dresser un premier bilan de la stratégie de sécurité économique de l’Union ?

M. Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur. – En matière spatiale, il faut appeler un chat un chat : j’ai bien dit que je n’étais pas content des services d’Ariane, dont nous sommes le premier utilisateur institutionnel. Je suis personnellement responsable du fonctionnement des systèmes Galileo et Copernicus. Il faut lancer quatre satellites Galileo pour que notre système de positionnement continue de fonctionner. On m’avait promis que ce pourrait être fait en 2022, puis cela a été reporté à plusieurs reprises, sans que les nouvelles promesses soient tenues. Je ne peux donc pas être content ! Il faut régler ce problème, qui est à la fois un problème industriel et, sans doute, un problème de management. Si nous pouvons aider, nous le ferons, même si nous ne pouvons pas reprendre toutes ces compétences. L’Agence spatiale européenne (ESA) nous a proposé de recourir à Space X pour les lanceurs ; j’ai accepté en l’absence d’autre solution. Quatre satellites pourront ainsi être mis en orbite cette année, en deux lancements. Il n’est pas question de faire de l’espace une compétence exclusive de l’Union, mais celle-ci, en tant que premier client institutionnel, doit avoir son mot à dire au sein de l’ESA, dans son conseil d’administration, qui est déjà élargi à d’autres que les seuls États membres de l’Union. C’est nécessaire pour qu’une compétition saine puisse se développer, en particulier pour les mini-lanceurs.

Concernant la constellation Iris 2, tout se déroule bien, contrairement à ce qui a pu être dit. Les acquisitions qui interviennent ici ou là n’ont rien à voir avec notre

constellation, qui est totalement souveraine et dont les applications technologiques ne peuvent être offertes par aucune autre.

Concernant l'acte délégué sur les carburants synthétiques, les discussions continuent avec les États membres sur la base de notre proposition. Les premières conclusions de l'enquête sur la Chine seront rendues avant l'été. La différence entre les droits de douane sur les véhicules électriques en Europe et aux États-Unis est importante – 10 % là-bas, 27 % ici. Nous devons donc nous interroger sur le respect des règles en Chine ; j'ai d'ailleurs eu de nombreuses discussions avec les autorités chinoises.

Quant au travail forcé, je salue la volonté de la présidence belge d'avancer sur ce dossier. Pour qu'il soit conclu au cours de ce semestre, il faudra que les États membres acceptent des efforts de surveillance des marchés : tout ne pourra pas être fait par la Commission.

Sur le DNA, j'ai commencé par mener une très large consultation sur les infrastructures de communication nécessaires pour un véritable espace numérique informationnel. La dernière régulation en la matière remonte à l'an 2000, quand l'enjeu était l'accès au réseau de cuivre des opérateurs historiques. Il n'y a plus un seul réseau de cuivre aujourd'hui : il était donc nécessaire de reposer cette question. Les conclusions de la consultation seront connues dans un mois, nous élaborerons ensuite notre proposition ; il reviendra à la prochaine Commission de mener le projet à terme. Au-delà de l'aspect réglementaire, il faudra un volet de financement, parce que des investissements considérables, surtout privés, seront requis.

Sur le règlement pour une industrie « zéro net », il faut aller vite. Nous avons élaboré une étude d'impact de notre proposition. Je me suis battu pour un financement communautaire, mais les États membres n'en ont pas voulu. Le Conseil, qui est en quelque sorte notre Sénat, s'est montré rebelle... Nous sommes donc obligés de fragmenter, mais je continuerai à me battre et je suis confiant sur le fait qu'un accord sera trouvé en février.

La pédopornographie est un drame absolu. Nos régulations actuelles sont protectrices : aujourd'hui, déjà, de telles images doivent être retirées et, si elles ne le sont pas, il faut nous dénoncer les plateformes pour que celles-ci soient condamnées. Le comité chargé du contrôle du DSA, qui recevra désormais ces plaintes, va être finalisé à la fin de ce mois-ci ; l'Arcom y aura un représentant. Les plateformes prises en défaut en la matière pourront donc être condamnées, mais pas avant le 17 février 2024 : ainsi en a décidé, contre mon souhait, le législateur européen, qui a voulu leur laisser un délai de six mois pour s'adapter.

Les plateformes ont l'obligation d'autonomiser et de protéger les utilisateurs en ligne. La France a mis en place des régulations horizontales, sectorielles, mais on peut toujours faire ce qu'on appelle des « *plug-ins* », en conformité avec le droit européen ; j'en discute d'ailleurs aussi avec d'autres États membres. Il faut notamment considérer le cas des fournisseurs de contenus qui sont actifs dans un État alors que leur siège est ailleurs ; dans ce cas aussi, le respect du cadre juridique européen s'impose. On le fera en bonne intelligence : il ne s'agit pas de punir tel ou tel pour ses initiatives, mais de s'assurer que celles-ci respectent les lois européennes que nous avons ensemble adoptées.

Je n'ai pas de commentaires à faire sur Air France, qui n'entre pas dans mon champ de compétences, pas plus que CMA-CGM. J'en parlerai à ma collègue Margrethe Vestager, chargée de ce dossier.

Beaucoup de choses fausses ont été dites sur l'*AI Act* ; le ministre Jean-Noël Barrot lui-même a pu y participer... Le texte est le résultat de 38 heures de négociations en trilogie ; il ne s'agit pas seulement d'une étape, mais bien d'un projet finalisé selon les règles : les 80 articles ont été revus en Coreper, avant que les ministres en prennent connaissance. Chacun pourra voir, à sa lecture, que tout est bien protégé. Je n'ai aucun état d'âme ni doute : tout va atterrir dans les temps. La ministre allemande est tout à fait alignée sur nos positions et a d'ailleurs joué un rôle crucial dans cette affaire. Pas de désinformation ! Nous protégeons l'innovation tout en nous prémunissant contre les risques. De la sorte, nous exauçons de manière équilibrée une demande du Parlement européen, attaché à instaurer des contraintes pour les modèles génératifs : la démocratie impose que l'on tienne compte de telles demandes, même si elles n'émanent pas de la Commission, et encore moins des États membres.

Sur notre projet en matière de cybersécurité, notre POC (*Proof of Concept*) fonctionne. Il faut pouvoir affronter les problèmes de manière très anticipée. La cyberréserve est désormais enclenchée, sur la base du volontariat. Trois cybercentres fonctionnent déjà ; il en faudra sept ou huit pour couvrir l'ensemble des besoins de l'Union.

L'Europe doit-elle être un des piliers de l'Otan ? Je ne crois pas qu'elle doive l'être structurellement, mais elle participe de plus en plus aux réunions de l'Otan en tant que membre invité. Nous sommes pour l'Otan, parce que l'Otan, c'est nous ! Nous en sommes les principaux acteurs.

Je ne veux pas trop me prononcer sur le Scaf ; trois États membres y participent, j'aimerais qu'il y en ait plus.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Merci beaucoup pour vos réponses, qui ont permis une audition riche et dense. Nous serons heureux de vous recevoir à nouveau.

Jeudi 25 janvier 2024

Présidence de M. Cyril Pellevat, vice-président

Budget de l'Union européenne

Révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne – Communication de Mmes Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde

M. Jean-François Rapin, président. – Nous commençons cette matinée en évoquant la prochaine réunion du Conseil européen prévue dans une semaine pour tenter d'obtenir l'accord unanime requis pour la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne. Le veto opposé par la Hongrie lors de la dernière réunion du Conseil européen juste avant Noël n'avait pas permis d'aboutir sur cette révision, pourtant indispensable. Nos rapporteuses Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde vont nous présenter l'état des courses, à une semaine de l'échéance et les enjeux de ce prochain sommet pour le soutien à l'Ukraine et pour le financement à venir des politiques européennes.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – En décembre 2020, après de longues négociations, un accord institutionnel entre le Parlement européen et le Conseil permettait l'adoption du Cadre financier pluriannuel (CFP) pour les années 2021 à 2027. Comme vous le savez, le CFP est le budget à long terme de l'Union. Il définit la programmation pluriannuelle des finances de l'UE et fixe des plafonds annuels maximaux de dépenses juridiquement contraignants. À la différence des budgets annuels, il est adopté au terme d'une procédure législative spéciale, requérant l'unanimité au Conseil, après approbation du Parlement européen à la majorité de ses membres.

Le CFP 2021-2027 constituait un changement majeur à deux titres. D'abord par son montant. Le budget total est fixé à plus de 1 800 milliards d'euros, avec 1 000 milliards d'euros auxquels se sont ajoutés exceptionnellement 750 milliards d'euros de *NextGenerationEU*, le plan de relance européen finalement décidé pour faire face aux conséquences économiques du Covid-19. Ensuite, ce CFP était original par les modalités de son financement. Près de 40 % du montant total est financé via le recours à un endettement commun sur les marchés financiers, premier du genre, ce contre quoi les États dits « frugaux » s'étaient longtemps opposés.

À mi-parcours de ce plan, trois ans après son adoption finale, le contexte a une nouvelle fois radicalement changé. Malgré les sommes importantes prévues, le CFP actuel se révèle incapable de faire face aux nouveaux défis posés par le déclenchement de la guerre en Ukraine. Le soutien à ce pays dans son combat face à la Russie, le contexte inflationniste mondial, la hausse des taux d'intérêts : tous ces éléments obligent à réviser le CFP 2021-2027. À titre d'illustration, les intérêts de *NextGenerationEU* ont connu depuis 2022 une hausse aussi brutale qu'imprévue, ceux-ci ayant augmenté de près de 3 points. En conséquence, l'enveloppe de 15 milliards d'euros prévue pour le remboursement de ces intérêts sur la durée du CFP 2021-2027 a été épuisée dès l'été 2023...

En juin 2023, la Commission européenne a donc proposé de rehausser le CFP actuel de près de 100 milliards d'euros, dont 66 milliards de subventions budgétaires. La proposition de la Commission comportait quatre grandes priorités : l'aide à l'Ukraine d'abord, via une Facilité dédiée de 50 milliards d'euros ventilés entre 33 milliards d'euros de prêts et 17 milliards d'euros de subventions ; le paiement du renchérissement des intérêts de l'emprunt européen dans le cadre de *NextGenerationEU*, via un instrument sans montant prévisionnel et sans plafond, mais estimé par la Commission à 18,9 milliards d'euros ; le soutien aux technologies critiques émergentes via le programme STEP (*Strategic Technologies for Europe Platform*), doté de 10 milliards d'euros qui ne constituerait pas un instrument distinct mais s'appuierait sur des programmes existants ; enfin, les programmes sur les migrations et l'action extérieure bénéficieraient d'un rehaussement de 10,6 milliards d'euros pour l'action extérieure et de 2 milliards d'euros pour la gestion des frontières.

En outre, la Commission avait demandé dans sa proposition de juin 2023 une rallonge de 1,9 milliards d'euros sur 2024-2027 pour la Rubrique 7, c'est-à-dire pour ses dépenses administratives, afin d'augmenter ses effectifs au vu de l'extension de ses missions et d'indexer les rémunérations sur l'inflation.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Depuis la présentation de ces propositions par la Commission, les négociations interinstitutionnelles ont commencé. La procédure pour la révision du CFP est la même que pour son adoption : le Parlement européen n'est pas co-législateur, mais il doit donner son approbation à l'accord conclu par le Conseil.

Un accord sur la révision du CFP a été trouvé à 26 – sans la Hongrie – lors du Conseil européen des 14 et 15 décembre dernier. Son montant est toutefois moins ambitieux que dans la proposition de la Commission. La rallonge budgétaire est divisée par deux, passant de 66 milliards d'euros à 32 milliards d'euros. Du fait du veto hongrois sur la Facilité pour l'Ukraine, cet accord n'a pas pu être entériné à l'unanimité et un Conseil européen extraordinaire a été convoqué pour le 1^{er} février, pour espérer aboutir à un accord final à 27.

Quel est le contenu de l'accord provisoire de décembre ? Le Parlement européen pourrait-il l'approuver ? Comment remédier au veto hongrois pour obtenir un accord final au Conseil européen en février ? Pour répondre à ces interrogations et pour préparer cette communication, nous avons entendu des représentants des acteurs des négociations : la Commission européenne bien sûr, avec le cabinet de Johannes Hahn, commissaire européen au budget et à l'administration ; le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui prépare les positions françaises au Conseil, et la Représentation permanente française, qui porte ces positions à Bruxelles ; le Parlement européen, en entendant les députées européennes Fabienne Keller et Valérie Hayer, membres de la commission Budget du Parlement, qui nous ont fait part de leurs positions sur cette révision ; enfin Mme Eulalia Rubio, chercheuse à l'Institut Jacques Delors–Notre Europe, spécialiste des questions budgétaires européennes.

Nous retirons de ces auditions trois enseignements : de nombreux programmes européens risquent de pâtir de cette révision, du fait des redéploiements envisagés pour la financer ; la Facilité pour l'Ukraine, point de blocage lors du Conseil européen de décembre, ne pourra probablement voir le jour qu'à condition de donner des gages supplémentaires à la Hongrie ; le remboursement des intérêts de

NextGenerationEU pour les années 2024 à 2027 devrait passer par un complexe « mécanisme en cascade », qui affectera la procédure budgétaire annuelle.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Pour financer ces besoins non identifiés lors des négociations du CFP en 2020, deux options étaient possibles. La première consistait à rehausser la contribution des États membres, la seconde à financer les nouvelles priorités par des redéploiements, mot plus policé pour désigner les coupes budgétaires. Compte tenu de la volonté des États membres de limiter l'impact de la révision sur leurs finances publiques, c'est la seconde option – celle des redéploiements – qui a été privilégiée.

Il en résulte des coupes importantes sur des domaines pourtant identifiés comme prioritaires pour l'Union. Ainsi, dans l'accord provisoire de décembre, on peut noter une diminution drastique du programme STEP, présenté pourtant comme la réponse européenne à l'*Inflation Reduction Act*, passant de 10 milliards d'euros à 1,5 milliards d'euros. Depuis l'annonce d'un Fonds de souveraineté européenne par Ursula von der Leyen lors du discours sur l'état de l'Union en septembre 2022 – véritable révolution dans le discours –, nous sommes allés sur ce sujet de déception en déception, la Commission ne présentant d'abord qu'une plateforme de renforcement de programmes existants, puis le Conseil décidant d'amputer STEP de l'essentiel de ses ressources financières...

Les autres ponctions les plus fortes concernent les politiques de voisinage (-4,5 milliards d'euros sur les instruments d'assistance à la pré-accession à l'UE), le programme Horizon Europe (-2,1 milliards d'euros), le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (-1,3 milliards d'euros), ainsi que le programme de santé *EU4Health* (-1 milliard d'euros) et les programmes en gestion directe de la PAC et de la politique de cohésion (-1,1 milliard d'euros).

Le Parlement européen fait observer que les redéploiements en provenance du programme Horizon Europe éloigneraient l'UE de l'objectif de consacrer 3 % de son PIB à la R&D – une cible que le Conseil européen avait lui-même déterminée –, tandis qu'Horizon Europe, comme *EU4Health*, figuraient parmi les programmes pour lesquels l'accord sur le CFP 2021-2027 prévoyait une augmentation de la dotation.

Un point de satisfaction, cependant : les propositions d'augmentation des dépenses administratives de la Commission ont été abandonnées. La France ainsi que de nombreux États membres avaient maintes fois rappelé leurs réserves quant à cette demande. Elle était difficilement acceptable et impossible à satisfaire dans le contexte actuel, au regard des efforts que les États membres doivent réaliser au niveau national.

Autre élément rassurant, mais qui méritera d'être confirmé dans l'accord final : les enveloppes nationales de la PAC et des fonds de cohésion ne seraient pas affectées par ces redéploiements. Le SGAE et la Représentation permanente nous ont par ailleurs assuré que nombre de ces redéploiements correspondraient à des crédits non consommés.

Comment, alors, financer cette révision sans couper dans les programmes ? J'ai évoqué deux options possibles ; il y en a en réalité une troisième, celle de compter sur de nouvelles ressources propres. C'est cette solution que défend le Parlement européen. Comme nous l'a indiqué Valérie Hayer, la logique de recyclage budgétaire

s'est installée comme une habitude ces dernières années, afin de contenter la frugalité des États tout en essayant de pourvoir l'UE des moyens de faire face aux crises. Le Parlement européen appelle à changer de paradigme budgétaire et à tourner la page des redéploiements. Les nouvelles priorités devraient être financées par de nouvelles ressources financières, pour donner au budget de l'Union les moyens des ambitions qu'on lui attribue.

Si l'intention est louable, force est cependant de constater le blocage actuel sur la Décision « Ressources propres », qui doit être adoptée à l'unanimité. Les pays « frugaux » comme la Suède, la Finlande et le Danemark y sont opposés par principe, quand la Pologne ou les États baltes s'y opposent plutôt en raison du caractère régressif de la ressource d'échange de quotas d'émission. On peut cependant se réjouir que la présidence belge du Conseil de l'UE ait fait de ce sujet une de ses priorités pour son mandat. Il semble que les mentalités évoluent, même chez les plus « frugaux » des États membres, au vu des besoins d'investissement de l'UE, notamment pour répondre à l'IRA ou aux enjeux du secteur de la défense.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – J'en viens à la question, cruciale, de la Facilité pour l'Ukraine.

À part la Hongrie, tous les États de l'UE s'accordent à fournir à l'Ukraine une assistance financière de 50 milliards d'euros sur la période 2024-2027 et dans le cadre de la révision du CFP. Le veto hongrois empêche cependant d'aboutir. Pour débloquer la situation lors du Conseil européen du 1^{er} février, plusieurs options circulent. Certaines se feraient au prix de concessions qui ne sont pas acceptables.

La première option consisterait à introduire une clause de revoyure annuelle de la Facilité pour l'Ukraine. Il faudrait alors réévaluer chaque année les besoins de financement de l'Ukraine et vérifier si le pays a rempli toutes les pré-conditions pour percevoir les fonds. Cela créerait de nouvelles opportunités de blocage pour la Hongrie. Autre désavantage : cette option priverait les autorités ukrainiennes d'un cadre prévisible de soutien financier. L'instauration d'un calendrier pluriannuel de déboursements était l'une des principales plus-values de la Facilité pour l'Ukraine par rapport aux plans d'assistance macro-financière adoptés en 2022 et 2023.

Une autre option consisterait à intégrer un « frein d'urgence » à la Facilité pour l'Ukraine. Par ce dispositif, un État membre pourrait bloquer temporairement le déboursement d'un paiement à l'Ukraine et porter le sujet à un prochain sommet européen. Cette option ne nécessiterait toutefois pas d'approbation unanime pour débloquer les fonds, et n'entraînerait donc qu'un ralentissement temporaire des versements.

Enfin, en cas de maintien d'une position dure de la part de la Hongrie, un dispositif hors budget, à 26 États membres, pourrait être envisagé pour permettre l'assistance financière à l'Ukraine. Les inconvénients d'un tel mécanisme seraient toutefois nombreux. D'une part, sur le plan technique, ce mécanisme financier serait plus coûteux pour les États membres – l'aide serait financée à 26 et non à 27 –, plus complexe, et, surtout, prendrait un temps que l'Ukraine n'a pas. En outre, il priverait le Parlement européen de tout pouvoir de contrôle sur les fonds engagés. D'autre part, sur le principe, un tel mécanisme à 26 aurait des conséquences politiques incertaines, car il endommagerait sévèrement l'unité de l'UE et créerait un regrettable précédent.

De ces trois options, celle du « frein d'urgence » serait donc préférable. Elle pourrait contenter la Hongrie et lui faire lever son veto, sans pour autant mettre en danger l'Ukraine ou contrevenir aux principes de l'Union. Le Conseil européen début février ne doit pas être otage du chantage de la Hongrie et un accord ne doit pas y être trouvé à n'importe quel prix.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Nous en venons, enfin, à l'enjeu du paiement des intérêts du plan de relance européen.

Lorsque le CFP 2021-2027 a été négocié en 2020, 14,9 milliards d'euros étaient prévus sur toute la période 2021-2027 pour couvrir le remboursement des intérêts du plan de relance. La forte hausse des taux d'intérêt a conduit à l'épuisement précoce de cette réserve, si bien qu'un mécanisme de remboursement complémentaire doit désormais être envisagé.

Dans sa proposition de juin 2023, la Commission européenne propose l'introduction d'un nouvel instrument « EURI », destiné à couvrir le montant des intérêts à rembourser dépassant les sommes initialement budgétées. Cet instrument, placé au-delà des plafonds du CFP, serait financé par les États membres à hauteur de 18,9 milliards d'euros. Ce montant prévisionnel est déterminé sur la base de prévisions du marché de juin 2023 et peut varier selon l'évolution des taux d'intérêt. Cette proposition de la Commission européenne permettrait d'éviter des redéploiements au détriment des autres programmes du CFP.

Pour éviter d'avoir à mobiliser 19 milliards d'euros d'argent frais pour le remboursement des intérêts du plan de relance, le Conseil s'est prononcé en faveur d'un mécanisme complexe : un « mécanisme en cascade ». Il serait composé de trois niveaux proposant successivement trois méthodes de remboursement des intérêts du plan de relance : d'abord, les crédits déjà prévus sur la ligne « EURI » – notoirement insuffisants – dans le cadre du CFP existant seraient intégralement mobilisés ; ensuite, afin de couvrir 50 % du coût restant des intérêts, les co-législateurs seraient autorisés à prélever sur les programmes traditionnels du CFP dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Les enveloppes nationales de la PAC et de la politique de cohésion ne seraient pas concernées par cette possibilité de redéploiements ; enfin et seulement après l'épuisement des deux précédentes méthodes de remboursement, un instrument spécifique financé par les États serait mobilisé pour couvrir les coûts restants.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – La France, dans les discussions au Conseil, a plaidé pour cette solution du « mécanisme en cascade ». Elle fait valoir qu'elle permettrait de préserver l'exposition des finances publiques nationales en cas de dégradation substantielle des conditions d'emprunt, tout en assurant le financement du surcoût des intérêts de l'emprunt *NextGenerationEU*.

Le Parlement européen, quant à lui, est opposé à cette solution, et c'est sur ce sujet que les négociations interinstitutionnelles risquent d'être les plus difficiles. Il estime que ce mécanisme conduirait inévitablement à des coupes dans les programmes existants, dont la dotation deviendrait sujette aux variations des taux d'intérêts. Ces coupes pourraient être de 1,6 à 4,1 milliards d'euros par an, pour un budget européen déjà restreint. Les États peineront à convenir des coupes à opérer dans les programmes tandis que le Parlement tentera de renvoyer à l'instrument spécifique.

Surtout, sur le principe, le Parlement européen estime que ce « mécanisme en cascade » mettrait en cause l'équilibre institutionnel entre Parlement et Conseil, qui disposent tous les deux d'une voix égale dans la procédure budgétaire annuelle. En identifiant à l'avance le montant des coupes à venir dans les programmes, le Conseil empiéterait sur les pouvoirs du Parlement européen. La question du remboursement des intérêts de *NextGenerationEU* reste donc un point très sensible.

J'en termine avec un dernier point s'agissant des prêts accordés à l'Ukraine. Ce soutien financier est capital et il faut faire en sorte de lever le veto hongrois pour apporter l'aide qu'attend d'urgence l'Ukraine. Nous devons néanmoins avoir conscience de la forte exposition des budgets de l'UE à ces prêts. Comme l'avait rappelé notre président lors du débat préalable au Conseil européen d'octobre 2023, les 18 milliards d'euros consentis en décembre 2022 à l'Ukraine ne sont assortis d'aucun provisionnement pour couvrir le risque de défaut, ce qui est inédit concernant un État tiers. Les pertes éventuelles seront donc à la charge du budget de l'Union européenne, ce qui l'expose de manière inquiétante. Et il en serait de même pour les 33 milliards de prêts prévus par la Facilité pour l'Ukraine, ce qui accroît encore sensiblement le risque auquel se trouve ainsi exposé le budget européen.

Des gardes fous sont heureusement prévus. Les prêts octroyés par l'UE ont une durée de vie longue, qui est allée croissant au fur et à mesure que l'UE a multiplié les plans d'aide depuis le début du conflit. Leur durée de vie moyenne de 15 ans est passée à 25 ans pour les prêts octroyés en 2022, et à 35 ans maximum pour les prêts octroyés dans le cadre de l'aide pour l'année 2023 et de la Facilité pour l'Ukraine. Une période de grâce de 10 ans est également prévue. De tels délais de remboursement doivent laisser à l'Ukraine le temps nécessaire pour tourner la page de la guerre, réorganiser son tissu économique et lui permettre d'honorer ses obligations de remboursement.

Si, à l'expiration de ce délai, l'Ukraine se trouvait en défaut de paiement, l'obligation de remboursement des prêts contractés à son bénéfice par la Commission sur les marchés financiers incomberait au budget européen, et donc aux États membres qui en sont les principaux financeurs. Les États européens ont donc un intérêt financier à ce que l'Ukraine gagne la guerre, et la gagne rapidement.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour ce travail dense, qui éclaire les discussions actuelles. Vous confirmez en particulier l'inquiétude que l'on peut ressentir face à la non-garantie des milliards d'euros avancés à l'Ukraine ; vous pointez à raison le « quoi qu'il en coûte » instauré à l'échelle du continent.

M. Jacques Fernique. – Je vous remercie pour votre exposé très clair et très utile. S'agissant des options pour lever le veto hongrois, quelle est la différence entre la clause de revoyure annuelle et le « frein d'urgence » ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Le « frein d'urgence » ne nécessite pas l'unanimité ; il ne conduit qu'à repousser temporairement les paiements destinés à l'Ukraine et à porter le sujet au prochain Conseil européen. A l'inverse, la clause de revoyure oblige à renégocier un accord chaque année à l'unanimité...

M. Jacques Fernique. – Et quelle est la première étape du « mécanisme en cascade » ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Il s'agit de la ligne déjà prévue dans le CFP pour rembourser les intérêts et dont les crédits sont notoirement insuffisants. Un mécanisme complémentaire doit donc être trouvé. L'évaluation faite par la Commission dans sa proposition de révision était de 18,9 milliards d'euros d'intérêt, mais comme les taux baissent, la perspective actuelle est plutôt autour de 15 milliards d'euros.

M. André Reichardt. – Merci pour cet exposé édifiant, qui n'est pas politiquement correct ni agréable à entendre avant les prochaines élections européennes, tant il pointe le « sauve-qui-peut » général dans l'UE. On assiste à une succession de mesures prises en urgence pour présenter un CFP correct, qui nécessite d'aller au bout de la créativité administrative de la Commission européenne. Cela en dit long sur l'état des finances européennes et ce n'est guère rassurant à la veille des élections européennes...

Ensuite, j'ai du mal à voir une stratégie politique de la Commission dans ce cadre. Je ne fais pas référence à ce qu'a dit la présidente de la Commission il y a un an - son propos est déjà largement dépassé - mais à ce que la Commission projette dans l'avenir. Voyez le Pacte sur la migration et l'asile, qui à peine signé au terme de négociations difficiles, est comme annihilé par des pays qui déclarent leur intention de ne pas l'appliquer – mais aussi par le simple fait que les instances européennes n'ont pas les moyens de le mettre en œuvre. Les crédits manquent pour aider à la mise en place d'un véritable contrôle aux frontières de l'Union. On se pose la question de savoir s'il y a un pilote dans l'avion.

Difficulté à élaborer une stratégie, à mobiliser des financements, à prendre des mesures d'application de ce qu'on a décidé, et même à s'entendre entre Commission et Parlement : quelle image de l'Europe va-t-on donner aux électeurs ? Que vais-je dire aux Alsaciens pour les inciter à voter pour cette UE ?

M. Jean-François Rapin, président. – J'entends tout à fait cette remarque de fond, et je veux y répondre humblement, en regardant le verre à moitié plein. Je suis loin d'avoir toujours des propos tendres envers la Commission, mais j'ai toujours, cependant, une approche pragmatique. Le pragmatisme me fait penser que les six années qui viennent de s'écouler n'ont pas été de tout repos. Dans la succession de crises que notre continent a traversées, l'UE nous a servi de tampon : où en serions-nous après ces crises, sans l'UE ? La Commission est en fin de parcours, il y a effectivement un « sauve-qui-peut » devant des finances européennes particulièrement délicates à gérer, et je partage votre remarque sur le manque de cap. On a l'impression que ça tire dans tous les sens, on le voit aussi avec l'agriculture, où la Commission a fait des fautes. On peut donc aborder la campagne électorale avec des arguments contre l'UE, mais aussi avec des arguments pour.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. – Je partage ces remarques.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Notre continent fait face à des défis inédits et il ne s'agit pas simplement de crises conjoncturelles. Nous changeons de monde et nous avons désormais besoin d'une « Europe puissance », alors que les institutions originelles n'avaient pas cet objectif. Jean Monnet disait que l'Europe se construirait par les crises et qu'elle serait la somme des solutions apportées à ces crises : c'est encore notre actualité.

M. Jacques Fernique. – Le prélèvement pour l'UE sur le budget national de cette année est au plus bas, en décalage avec les difficultés à surmonter. De nombreux paiements ont été décalés après les élections. Or, ce n'est pas ce qu'il y a de plus facile à assumer dans le débat démocratique.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour cette communication.

Institutions européennes

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

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons à présent nous pencher sur le financement à long terme des ambitions européennes, qui repose sur une institution européenne dédiée, la Banque européenne d'investissement (BEI). Je remercie son vice-président, Ambroise Fayolle, d'avoir accepté notre sollicitation pour cette audition qui s'inscrit dans une tradition désormais bien établie par mes prédécesseurs.

La BEI occupe une place essentielle dans l'architecture européenne et parfois méconnue, malgré sa surface financière. Nadia Calviño, sa présidente, vient d'annoncer les résultats annuels du Groupe BEI : en 2023, ce sont près de 88 milliards d'euros de nouveaux financements que la BEI a consentis, à l'appui de plus de 900 projets à fort impact qui ont contribué à stimuler la compétitivité, la stabilité et le *leadership* climatique en Europe. Ces 88 milliards se répartissent en quatre quarts presque égaux, entre soutien aux PME, soutien à l'innovation, au numérique et au capital humain, appui aux villes et régions durables, et appui aux ressources naturelles et énergies renouvelables. En outre, la BEI continue d'investir plus de 100 milliards d'euros dans l'Union européenne, pour moitié dédiés à la transition climatique, pour un cinquième aux énergies propres et le reste pour la cohésion de l'Union.

Nous serions intéressés de mieux comprendre, derrière ce tableau à grands traits de son action, la stratégie d'investissement de la BEI, la façon dont elle sélectionne les projets qu'elle soutient, et surtout comment elle entend, en plus de ses actions déjà nombreuses, renforcer son rôle d'appui de la sécurité et de la défense européennes, comme le lui a demandé le Conseil européen de décembre dernier.

Nous souhaiterions aussi vous entendre sur le champ géographique d'intervention de la BEI, notamment en appui aux pays candidats, particulièrement l'Ukraine et les pays des Balkans occidentaux, mais aussi en appui au voisinage Sud de l'Union et au Royaume-Uni, qui n'est certes plus au capital de la Banque mais où celle-ci continue d'intervenir.

Enfin, nous sommes aussi désireux d'évoquer avec vous les enjeux de gouvernance de la Banque, non seulement à la suite du Brexit, mais aussi dans la perspective d'un prochain élargissement de l'Union. Pourriez-vous également aborder la contribution de la BEI au respect des règles éthiques et à la lutte contre la corruption, à la fois dans son activité de prêt et dans la gouvernance interne de l'institution ? Comment appréhendez-vous notamment le projet d'organe d'éthique européen dont la Commission européenne propose la création et qui concerne la BEI comme les autres grandes institutions européennes ?

M. Ambroise Fayolle, vice-président de la Banque européenne d'investissement. – Merci pour votre invitation. La BEI a été créée par le Traité de Rome, au même moment, donc, que la Commission européenne et que la Cour de justice ; c'est une banque publique, dont les États de l'Union sont actionnaires et qui a la capacité de prêter de l'argent pour contribuer à des opérations d'intérêt européen –

vous avez dit nos axes d'intervention, qu'il s'agisse du soutien aux PME, à l'innovation, aux villes et régions durables, aux politiques de l'énergie. La BEI est une banque de projet, elle n'apporte donc pas d'aide budgétaire ou sectorielle, mais nous nous inscrivons dans des projets par nous-mêmes ou en liaison avec des partenaires comme le groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC), avec lequel nous venons de fêter les dix ans de notre partenariat : la BEI consacre environ 1 milliard d'euros par an aux projets de la CDC, principalement pour le logement social et pour le développement des territoires. La BEI emprunte pour prêter, et elle est notée « triple A » par les agences de notation, ce qui lui donne des conditions financières très favorables pour des emprunts longs – et comme nous sommes une banque publique, notre objectif n'est pas de maximiser le profit, ce qui nous donne la capacité de partager cet accès au crédit dans les meilleures conditions. Nous sommes donc une banque de projets, d'ingénieurs, très bien reconnue en Europe. Nous intervenons aussi dans le domaine de la défense, nous y sommes particulièrement attentifs, je pourrai y revenir dans le débat.

La BEI a connu deux évolutions importantes ces dernières années, liées à ce que nous avons perçu comme les besoins de financements européens. D'abord, nous avons voulu nous ouvrir davantage aux investissements plus risqués, après avoir constaté, pendant la crise de 2008-2012, qu'une des difficultés en Europe tenait à ce que les institutions financières étaient plus réticentes qu'ailleurs devant le risque. Le fonds Juncker a été mis en place pour financer des projets plus risqués, pour être davantage présents dans l'innovation. Nous continuons sur cette lancée, dans le cadre de l'instrument *InvestEU*. Nous contribuons largement à l'initiative *RepowerEU* : nous prévoyons 45 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2027 pour des investissements dans le domaine de l'énergie renouvelable, de l'efficacité énergétique et de l'innovation dans le domaine énergétique, avec l'objectif d'augmenter l'indépendance et l'autonomie énergétique européenne. L'an passé, nous avons financé 21 milliards d'euros d'investissement dans ce secteur, avec des investissements souvent risqués, par exemple dans le domaine des batteries électriques – voyez les grosses usines de batteries comme celle de l'entreprise Northvolt, dans le nord de la Suède, ou les deux usines auxquelles nous contribuons dans le nord de la France, AESC pour 450 millions d'euros et Verkor, pour 650 millions d'euros.

À la suite d'une initiative franco-allemande de 2022, nous avons aussi décidé de mettre l'accent sur le développement des entreprises innovantes qui ne sont plus des *start-up*, mais pas encore des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et dont nous avons vu qu'elles avaient du mal à financer en Europe leur développement, ce qui peut les placer à la merci de capitaux extra-européens. Nous voulons aider des champions européens de la technologie à se financer et à se développer en Europe : la BEI y consacre 1 milliard d'euros. Nous nous efforçons donc d'accepter des investissements plus risqués, et en plus grand nombre, pour plus d'activité sur le sol européen.

Deuxième évolution, nous transformons la BEI en banque du climat de l'UE. Nous avons pris des engagements importants dans ce sens, nous avons l'ambition qu'en 2025, au moins la moitié de nos investissements aille au climat – que nous entendons au sens large, incluant les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, l'innovation et l'adaptation au changement climatique. En réalité, nous avons déjà atteint cet objectif pour l'Europe, puisque sur 88 milliards d'euros d'investissement, 50 milliards vont au climat, soit près de 57 %, et nous sommes même entre 65 % et 70 % pour la France. Nous voulons également faire venir des investisseurs en Europe

sur le climat. Au total, nous projetons un volume global de 1 000 milliards d'euros investis dans le climat d'ici 2030, nous tenons ce cap actuellement et c'est cohérent avec l'Accord de Paris de 2015.

La cohésion reste centrale dans notre action : 45 % de nos investissements vont aux régions de cohésion. C'était l'un des objectifs fondateurs des traités européens, l'idée étant que le développement, stimulé par la formation d'une Commission économique européenne, ferait courir des risques aux pays périphériques, plutôt au sud du continent lors des traités initiaux – et l'objectif de cohésion court tout au long de l'histoire de la BEI.

La France est le deuxième pays bénéficiaire de nos prêts, et elle occupe le premier rang pour les prêts dans le secteur du climat et de l'environnement : 11 milliards d'euros l'an passé et ce devrait être 12 milliards cette année, dont 7 milliards pour le climat, ce qui est au-dessus de la moyenne européenne. Nous finançons en France deux types de projets dans le climat : des projets qui relèvent de l'innovation, par exemple les usines très importantes de batterie automobiles, les obligations vertes d'entreprises comme Valéo, des projets énergie, des projets innovants comme celui de Sorégies, dans la Vienne, un fournisseur d'énergie qui regroupe des entreprises locales développant les énergies renouvelables tout en modernisant les réseaux d'électricité ; ensuite, nous finançons de très grandes entreprises comme Engie et Enedis, pour des projets très importants. Nous sommes présents dans le transport et la mobilité propres, dans les territoires : l'an passé, nous avons financé pour 2,7 milliards d'euros en régions pour moderniser des lignes ferroviaires ou du matériel roulant, des tramways ou d'autres transports urbains à Nantes, Nice, Tours et Strasbourg. Nous avons aussi financé des projets d'efficacité énergétique, en lien avec le groupe CDC. La BEI est donc un acteur important du soutien aux énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique.

Nous avons, encore, financé l'an passé un projet très important dans le domaine des semi-conducteurs, lequel est décisif dans l'autonomie stratégique européenne. Nous soutenons de longue date l'entreprise STMicroelectronics, et nous investissons désormais aussi dans une grande usine à Crolles, en Isère, installée par l'entreprise américaine *Global Foundries*, pour la production de semi-conducteurs à grande échelle et qui devrait apporter jusqu'à un millier d'emplois.

Nous avons également financé l'an passé un peu plus de 8 milliards d'euros en dehors de l'Europe, au service des priorités de l'UE. Nous sommes membres de ce qu'on appelle « l'équipe Europe », mise en place par la Commission européenne pour mieux coordonner les acteurs européens, qu'ils soient multilatéraux comme la BEI, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd), ou bilatéraux comme l'Agence française de développement (AFD) et nous sommes également membres de la communauté des banques de développement. Une partie de ces projets déployés en dehors d'Europe vise la lutte contre les effets du changement climatique, notamment sur le continent africain.

En Ukraine, dont nous sommes partenaires depuis 2014, nous avons investi environ 2 milliards d'euros de projets depuis l'invasion russe. Nous sommes un partenaire important de l'Ukraine dans le domaine des relations avec les municipalités et les infrastructures. Le financement des infrastructures est un domaine classique d'intervention pour la BEI ; nous avons mis en place un fonds fiduciaire en faveur de

l'Ukraine qui est soutenu par les États membres et la Commission européenne, avec des engagements de 400 millions d'euros en 2023, et nous allons augmenter notre capacité de soutien à l'Ukraine dans la durée. Nous le faisons en étroite coordination avec nos partenaires multilatéraux, comme la Banque Mondiale ou la Berd, compte tenu des enjeux et des besoins.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous avez terminé votre propos en évoquant les prêts à l'Ukraine. Comment vos prêts sont-ils garantis ? Est-ce l'Union européenne qui les garantit ?

M. Ambroise Fayolle. – Les prêts à l'Ukraine sont extrêmement risqués. Nous sommes une institution notée AAA : même si nous sommes fortement capitalisés, nos capacités de financement sur nos fonds propres sont limitées. Nous avons besoin de garanties, à hauteur de 70 % du montant des prêts, qui viennent soit de la Commission européenne soit des États membres. Nos prêts à l'Ukraine sont ainsi garantis tant par la Commission que par les États membres.

Mme Christine Lavarde. – Ces garanties d'emprunts ne figurent pas dans les conditions d'emprunts de la Commission. Vous avez égrené vos actions : certains de ces prêts font-ils l'objet de garanties de la part d'États ?

M. Ambroise Fayolle. – C'est assez rare. Cela a été mis en place très récemment dans le cadre de l'initiative européenne nommée « facilité pour la reprise et la résilience » (FRR), qui vise à augmenter nos financements à la suite de la crise due au covid. En général, la majorité de nos prêts sont faits sur nos ressources propres ; les plus risqués sont garantis par la Commission européenne dans le cadre du budget *InvestEU*, par exemple. Cela nous permet d'augmenter notre volume d'activité, qui sinon serait trop limité par le niveau de risque des projets.

M. Dominique de Legge. – Vous avez mentionné le travail de la BEI concernant les énergies renouvelables ainsi que le secteur des batteries. Quels sont votre position et votre engagement sur le nucléaire ? La semaine dernière, le commissaire Breton nous faisait part de son ambition de réaliser 100 milliards d'euros d'investissements dans le domaine de l'industrie de la défense. Quelle est votre analyse des besoins de financement ?

M. André Reichardt. – Le partenariat oriental souffre depuis quelque temps du manque d'une vision claire et concrète. Intervenez-vous à l'égard des pays concernés, et plus particulièrement à l'égard d'un pays qui n'a pas de contrat d'association avec l'Union européenne, l'Azerbaïdjan ? Le cas échéant, à quelle hauteur intervenez-vous ?

Par ailleurs, la liste des candidats à l'entrée à l'Union européenne s'est récemment étoffée. Intervenez-vous, au-delà de l'Ukraine, en Moldavie ou Géorgie ?

Mme Karine Daniel. – À l'aune des crises successives, les Européens prennent conscience que l'Union européenne n'est pas qu'un grand marché de consommateurs, mais doit aussi reprendre la main concernant la production dans des secteurs stratégiques, notamment les semi-conducteurs, la santé et l'énergie. Dans quelle mesure repositionnez-vous votre activité sur ces secteurs stratégiques, afin de relever, avec d'autres partenaires, le financement des secteurs productifs ?

M. Ambroise Fayolle. – Le nucléaire est éligible aux financements de la BEI. C'est à l'évidence une énergie décarbonée, qui fait partie des investissements que nous pouvons faire. Dans les faits, les investissements que nous réalisons dans le nucléaire concernent en particulier la sécurité des installations. En 2023, nous avons financé un investissement important en Roumaine.

Tous nos projets d'investissements sont examinés par notre conseil d'administration, qui comporte des représentants des vingt-sept États membres. Les débats sur le nucléaire ne sont pas les plus consensuels et sereins : il est difficile de faire approuver ces projets par tous les membres de notre conseil d'administration. Cependant, depuis que je suis vice-président de la BEI, plusieurs projets nucléaires ont été retenus.

Le Royaume-Uni a pris la décision de sortir de l'Union européenne et donc de la BEI. Le Royaume-Uni était l'un des premiers actionnaires de la BEI, au même niveau que l'Allemagne, la France et l'Italie, avec un capital d'environ 40 milliards d'euros. Il a fallu une augmentation de notre capital, approuvée par les parlements des vingt-sept États membres, afin de ne pas voir notre activité s'effondrer. Nous ne faisons plus aujourd'hui de projets au Royaume-Uni.

Nous conduisons une initiative en faveur du financement de la défense. Nous finançons chaque année 1 milliard d'euros pour des projets dans le domaine de la défense, en recherche et développement comme avec le groupe Leonardo en Italie, ou en matière de drones ou de cybersécurité.

Pour que nous les financions, les projets doivent avoir un double usage, tant militaire que civil. C'est souvent le cas de recherches sur les hélicoptères, notamment. Nous sommes extrêmement attentifs, parce que nous devons emprunter pour financer les projets, et nous sommes très dépendants des marchés des capitaux. Autant les investisseurs comprennent que des États empruntent pour financer leur défense, autant ils estiment parfois que cela ne correspond pas à la vocation de la BEI. Nous sommes toujours vigilants à l'attitude de la communauté de nos investisseurs, pour nous assurer que l'ensemble de nos projets ne souffrent pas de taux d'intérêt trop importants.

M. Jean-François Rapin, président. – Le commissaire Breton a évoqué son souhait d'accélérer la production de munitions, qui a été confirmé par le Président de la République. Je comprends de vos propos que vous ne rentrez pas dans ce champ d'action.

M. Ambroise Fayolle. – Nous augmentons en volume nos investissements liés à la défense, mais nous ne finançons pas des investissements purement militaires, car nous sommes dépendants de nos actionnaires.

Concernant le partenariat oriental et les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, nous avons investi dans cette région environ 10 milliards d'euros ces dix dernières années, en incluant l'Ukraine, pour laquelle nous avons investi 6 milliards d'euros sur cette période. Nous sommes en ligne avec les priorités adoptées en Europe en 2021 concernant les investissements dans le partenariat oriental, et nous essayons d'augmenter nos investissements et notre attractivité dans les trois pays nouvellement candidats que sont la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. La BEI prend

l'engagement fort d'être présente en Arménie. Un de nos représentants est en poste à Kiev, car nous souhaitons être proches de nos partenaires ukrainiens.

Le domaine de la santé est devenu une priorité importante de la BEI. Traditionnellement, nous étions présents dans le domaine des infrastructures de santé. Un projet de 100 millions d'euros a été mis en place pour l'hôpital de Nantes. Des investissements très risqués dans le domaine de la technologie médicale sont montés en puissance : en France, nous avons financé en particulier Carmat, le projet Germitec à Bordeaux, par lequel une petite entreprise a mis en place un système extrêmement performant pour tenter de réduire les maladies nosocomiales, ou encore Inventiva à Dijon, entreprise qui développe des technologies pour lutter contre la stéato-hépatite non alcoolique, que l'on appelle maladie de Nash. Nous espérons ainsi faire émerger des champions européens, qui contribuent à notre souveraineté. Nous avons également financé en Allemagne une entreprise développant une technologie considérée comme révolutionnaire par les médecins présents dans notre équipe, utile pour les traitements des cancers. Cette entreprise, c'est BioNTech, et cette technologie, c'est l'ARN messenger. Lorsque BioNTech, au début de la crise covid, a sollicité nos financements, car elle pensait que sa technologie pouvait être efficace dans la lutte contre le covid, nous l'avons accepté. Nous finançons ces projets, parce que nous considérons que c'est important pour notre souveraineté.

M. Jean-François Rapin, président. – Lorsque vous financez ce genre de projets de *tech* médicale, comment prenez-vous en compte les financements à l'œuvre dans les États membres, par exemple par France 2030 et les instituts hospitalo-universitaires (IHU) ?

M. Ambroise Fayolle. – Nous travaillons bien sûr de manière importante avec France 2030, dont les financements sont complémentaires aux nôtres. De manière générale, travailler avec les IHU ne correspond pas à notre politique. Toutefois, à Montpellier, nous avons travaillé en lien avec l'entreprise MedinCell, ayant développé un système de diffusion lente des médicaments dans le corps, qui permet de réduire le nombre de prises de médicaments pour les malades de la schizophrénie. Cette entreprise est déjà considérée comme une entreprise à suivre de très près, notamment aux États-Unis.

M. Ronan Le Gleut. – J'ai déjà posé cette même question au directeur général de l'Agence française de développement (AFD) : l'euro est considéré par certains comme une monnaie puissante, mais dans vos investissements hors de la zone euro, avez-vous comme objectif secondaire de l'utiliser, et non le dollar ou une autre monnaie ? Vos montages financiers tentent-ils de privilégier l'euro ? Il me semble que, la BEI ayant été créée par le traité de Rome, cela pourrait faire partie de ses objectifs.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Si M. Trump décidait en novembre prochain d'arrêter son soutien à l'Ukraine, comment l'Europe pourra-t-elle prendre la place des États-Unis et assurer l'armement de l'Ukraine ? Je suis très inquiet sur cette question. J'ai cru comprendre que c'étaient les États qui finançaient l'armement, mais je ne sais pas s'ils pourront se mettre d'accord sur ce sujet. Et peut-on être sûr que vous serez à terme remboursés de vos prêts ?

La BEI finance systématiquement en partenariat avec des banques publiques comme la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Des actions sont-elles également directement engagées avec les entreprises ?

M. Jacques Fernique. – Nous saluons une évolution très positive des activités de la BEI à la suite de l’ambition affichée en 2020 d’en faire la banque européenne du climat. Les investissements de la BEI sont à 54 % consacrés à l’action en faveur du climat et la durabilité environnementale, et on ne peut pas dire que cela corresponde à du *greenwashing*.

Les débats concernant le nucléaire ne sont pas consensuels ni dans votre conseil d’administration, ni totalement au Sénat. Il semble important que la BEI contribue à financer les projets de conformité de sécurité des infrastructures existantes, mais il ne semble pas raisonnable d’engager les financements conséquents nécessaires à l’ouverture de nouvelles installations nucléaires. Ce qui est important dans les quinze ou vingt années à venir, c’est l’essor des énergies renouvelables, auquel la BEI apporte une contribution essentielle. C’est le plus sûr moyen, avec l’efficacité énergétique et la sobriété, de tenir nos trajectoires de réduction des émissions de carbone.

L’association Oxfam a récemment fait part d’exemples de gestions désastreuses d’hôpitaux privés de pays du Sud, financés par la BEI au travers d’un système complexe d’intermédiaires financiers, avec notamment des patients gardés contre leur gré lorsqu’ils ne peuvent pas s’acquitter de leurs factures. Comment expliquer que la BEI finance des établissements de ce type, et comment faire en sorte qu’elle puisse contrôler l’action de ses intermédiaires tout au long de la réalisation des projets ?

Vos standards environnementaux ont récemment évolué : la BEI est passée d’une politique visant zéro perte nette de biodiversité à une politique visant zéro perte de biodiversité tout court. Mais comment considérer que votre projet de construction d’une ligne de métro à Madrid, pour laquelle un millier d’arbres ont été déracinés, s’inscrit dans cette évolution ?

M. Ambroise Fayolle. – Bien sûr, faire de l’euro une monnaie puissante fait partie de nos objectifs, et d’ailleurs des objectifs fixés par certains mandats de la Commission européenne, qui nous demandent des décaissements en euros. Nous essayons, autant que nous le pouvons, que nos financements soient faits en euros. La limite, c’est que nos partenaires en dehors de l’Europe préfèrent souvent être financés dans d’autres monnaies, qui ne sont pas toujours le dollar. En tant qu’ancien dirigeant de l’Agence France Trésor (AFT), je sais qu’il s’agit d’une priorité pour développer l’euro comme monnaie forte.

Nous avons des partenariats importants, mais qui ne sont pas exclusifs. Deux moyens existent pour avoir un partenariat avec la BEI : des entreprises viennent voir notre bureau en France, et sont directement financées ; ou bien nous conduisons des partenariats avec la CDC, BPI France, la Banque des territoires ou CDC habitat, ainsi qu’avec des banques privées, pour faire en sorte qu’elles financent encore davantage de prêts en faveur des PME.

Nous tentons donc de développer nos partenariats avec les institutions financières, mais également nos financements directs avec les acteurs, souvent des *start-up* ou des entreprises de taille intermédiaire.

Je ne peux pas vous répondre concernant votre exemple précis relatif à des hôpitaux privés en dehors de l'Union européenne. L'instruction des projets financés en dehors de l'Union est aussi rigoureuse que ceux financés en Europe. Nous défendons en particulier les valeurs européennes sur tous les projets que nous finançons.

La biodiversité fait partie des éléments sur lesquels nous souhaitons mettre l'accent, avec l'adaptation au changement climatique. Nous avons en effet changé d'orientation l'année dernière concernant la biodiversité. Dans ce domaine, les projets sont souvent de petite taille. La BEI finance des projets en moyenne de l'ordre de 100 millions d'euros, donc cela représente une difficulté pour nous, mais je suis convaincu que nous en financerons davantage les prochaines années.

Mme Pascale Gruny. – Quels financements accordez-vous dans les secteurs immatériels comme l'intelligence artificielle, la chaîne de bloc ou l'archivage de données ?

M. Georges Patient. – Ma question concerne les départements et régions d'outre-mer : ces territoires périphériques de l'Europe présentent tous les critères pour être éligibles aux financements de la BEI, mais continuent de ne pas en bénéficier, malgré de nombreuses annonces. Comment l'expliquez-vous ?

M. Michaël Weber. – La décarbonation est un sujet important, attendu par nos concitoyens, dans lequel les États membres se sont engagés de façon différenciée. Quelle est votre position sur les carburants de synthèse, vers lesquels certains États se sont engagés, ou sur l'hydrogène ? En France, l'hydrogène est devenu un sujet d'actualité, la production d'hydrogène vert étant souhaitée par certains, d'autres voulant privilégier l'hydrogène blanc, présent naturellement dans les sous-sols, mais pour lequel nous n'avons pas développé une stratégie précise.

La biodiversité soulève aussi un débat sur nos pratiques et nos manières d'occuper les territoires. Pour être compris, le débat sur le zéro artificialisation nette (ZAN) doit être mis en rapport avec la rénovation énergétique des bâtiments. Comment la BEI aide-t-elle les territoires souhaitant s'engager dans la rénovation énergétique pour répondre aux limites de l'artificialisation des sols ?

M. Ambroise Fayolle. – L'immatériel constitue un enjeu que nous considérons pour notre propre organisation. Nous examinons les financements possibles dans ce domaine. Nous avons déjà financé une opération saluée par les marchés financiers faisant intervenir la chaîne de bloc dans la trésorerie de la BEI, en lien avec la Banque de France.

Nous finançons de nombreux projets dans le domaine du développement de la 5G, avec Orange ou Iliad notamment, et nous tentons de financer de nombreux projets relatifs à l'autonomie stratégique dans le domaine du numérique. Je pense notamment à l'entreprise OVHcloud, qui a développé un nuage de données maîtrisé par des Européens, que nous avons financé de manière importante.

Je suis d'accord avec vous sur le constat envers les territoires d'outre-mer, qui font partie intégrante de l'Union européenne et sont éligibles aux financements de la BEI. Dans mon action quotidienne, j'essaie de porter ce message. Nous avons déjà financé un certain nombre de projets. À la Réunion, nous avons financé un collège à énergie positive, dont la conception architecturale est particulièrement moderne. Nous avons financé avec la région le développement de PME, ainsi que la rénovation d'infrastructures comme l'aéroport et la nouvelle route du littoral entre Saint-Denis et La Possession. En Guadeloupe, nous avons financé la rénovation de l'aéroport de Pointe-à-Pitre. Nous essayons de répondre aux besoins qui nous sont présentés par les outre-mer ; si vous avez des exemples ou des projets, n'hésitez pas à nous en faire part.

L'hydrogène est une priorité importante pour l'Europe, et donc pour la BEI. Nous regardons un certain nombre de projets dans ce domaine, en Europe et en dehors d'Europe. La semaine dernière, nous avons signé un projet important pour financer la production de l'acier à partir d'hydrogène vert. L'hydrogène vert permet notamment la décarbonation d'industries très fortement émettrices : c'est un enjeu majeur pour la réduction des émissions. Nous sommes heureux de pouvoir financer de tels projets : nous avons financé des recherches d'Arcelor, ainsi que des projets dans le domaine du ciment ou des engrais. En dehors de l'Europe, nous examinons des projets d'hydrogène en Égypte, en Namibie ou en Mauritanie.

L'efficacité énergétique est un axe essentiel de notre action en faveur du climat. Nous finançons donc beaucoup de projets en sa faveur, ou qui incluent une composante d'efficacité énergétique. En France, chaque année, nous répondons aux demandes de très nombreux départements et régions pour financer la rénovation ou la construction de collèges ou de lycées. Une partie importante de ces financements est consacrée à l'efficacité énergétique. Il en va de même dans le domaine du logement social. Avec CDC Habitat, nous avons financé le projet Maisons & Cités, en vue de la rénovation thermique des copropriétés, notamment à Liévin, ces bâtiments classés ne pouvant être rénovés que par l'intérieur. Lors d'une visite dans un de ces bâtiments rénovés, un habitant m'avait dit qu'il était bon de voir que l'Europe avait fait quelque chose pour lui. Cet exemple démontre que, concrètement, l'Europe finance des projets qui améliorent la vie de nos concitoyens.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous vous remercions de ces précisions. Les champs d'action de la BEI seront probablement à nouveau appelés à évoluer, car ses domaines d'activité, l'intelligence artificielle, la santé, l'agriculture, l'énergie sont tous à des tournants susceptibles de changer notre civilisation.

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

Agriculture et pêche

*Point d'actualité sur la situation agricole : communication de
M. Jean-François Rapin*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, au regard de l'ampleur qu'ont pris, ces derniers jours, les manifestations d'agriculteurs en France, mais également en Allemagne, aux Pays-Bas, en Roumanie et en Pologne, j'ai souhaité ajouter à l'ordre du jour de notre réunion de commission un bref point d'actualité, afin que nous puissions évoquer ensemble la dimension européenne de ce vaste mouvement de protestation.

À première vue, les revendications couvrent un spectre très large ; en Allemagne comme en France, les manifestations ont initialement été provoquées par des mesures d'ordre fiscal, avec un projet d'augmentation des taxes sur le diesel agricole en Allemagne et la suppression progressive de l'avantage fiscal sur le gazole non routier en France. Très rapidement cependant, les rassemblements se sont multipliés, tandis que la liste des préoccupations exprimées par les agriculteurs s'allongeait : baisse des revenus, accès à l'eau, concurrence déloyale des importations, crises sectorielles, complexité administrative et contraintes croissantes, négociations sur le prix du lait, perspective d'une entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne...

Derrière cette crise multifactorielle et ces divers motifs de mécontentement, se cache en réalité une seule requête : les agriculteurs aspirent à pouvoir vivre de leur métier, sans être écrasés de normes et d'injonctions contradictoires à respecter.

Comment dès lors, ne pas pointer le rôle de la nouvelle politique agricole commune (PAC) d'une part, et du Pacte vert d'autre part, dans les épreuves que traversent nos agriculteurs à travers toute l'Europe ?

Je voudrais commencer par la politique agricole commune. Globalement, les fonds alloués à la PAC sur la période 2021-2027 sont très insuffisants, d'autant qu'ils sont grignotés par l'inflation et se révèlent donc en baisse, en euros constants, par rapport au budget 2014-2020. Ce n'est pas tout : nos agriculteurs ont dû s'adapter ces derniers mois, dans des délais très contraints, aux très nombreuses normes issues de la réforme de la PAC, comme le renforcement de la conditionnalité, les éco-régimes ou encore les nouvelles règles sur les bénéficiaires de la PAC. À titre d'exemple, de nombreuses voix se sont dernièrement élevées pour dénoncer l'obligation de maintenir des jachères préservant 4 % de zones non productives, alors que le déclenchement de la guerre en Ukraine a considérablement diminué l'offre céréalière.

Mes chers collègues, certains commentateurs semblent découvrir ce que nous n'avons de cesse de répéter depuis 2017 ! En effet, au cours des dernières années, le Sénat a adopté pas moins de quatre résolutions européennes pour demander un renforcement de la politique agricole commune et un maintien de ses moyens budgétaires. Dès 2017, dans une résolution du 8 septembre, nous avons fait valoir la nécessité absolue de sécuriser les revenus des agriculteurs et d'appréhender avec pragmatisme et efficacité les questions environnementales. Nous avons par la suite réclamé à trois reprises, dans des résolutions du 6 juin 2018, du 7 mai 2019 et du 19 juin 2020 que la PAC bénéficie au moins d'un budget stable en euros constants pour

la période 2021-2027 par rapport aux années 2014-2020, et soit toujours considérée comme une priorité stratégique au regard de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens.

Notre commission a par ailleurs publié quatre grands rapports, en 2017, en 2018, en 2019 et en 2020 pour mettre en garde contre les effets prévisibles de la réforme de la PAC et faire valoir la priorité à accorder aux objectifs de la PAC sur ceux de la politique de concurrence.

Nous n'avons pas été entendus, et nos agriculteurs en ont payé le prix, ce d'autant – j'en viens à mon second point – qu'à la réforme de la PAC, s'est ajoutée la mise en œuvre de la stratégie « De la ferme à la fourchette ». Or, selon M. Rousseau, président de la FNSEA, c'est la vision d'une agriculture décroissante portée par cette stratégie qui a constitué le fait générateur du mouvement de protestation actuel.

Permettez-moi, mes chers collègues, de revenir très brièvement sur cette stratégie, qui consiste à décliner d'ici à 2030 le « Pacte vert » à l'agriculture européenne, sur la base notamment d'une diminution de 50 % de l'utilisation des pesticides, d'une baisse de 20 % de celle d'engrais et d'un quadruplement des terres converties à l'agriculture biologique.

Dès la publication de la stratégie « De la ferme à la fourchette », notre commission des affaires européennes s'est inquiétée de l'impact que pourraient avoir de telles mesures sur la production agricole européenne, en ne cessant de réclamer, sans succès à ce jour, la publication par la Commission européenne d'une étude d'impact exhaustive.

Nous avons parallèlement pris connaissance d'études publiées par des sources tierces, notamment celle du ministère de l'Agriculture des États-Unis et celle de l'Université de Wageningen, qui mettaient en évidence un risque avéré de diminution de la production européenne dans des proportions allant de 10 % à 20 % d'ici à 2030, en raison notamment de la chute attendue des rendements, ainsi que de la baisse des surfaces cultivées et du volume des récoltes.

Dans un contexte marqué par la pandémie puis la guerre en Ukraine, le Sénat a alors adopté, le 6 mai 2022, une résolution européenne pour appeler à reconsidérer sans délai les termes de la stratégie « De la ferme à la fourchette », afin de redonner priorité aux objectifs de production agricole, garantissant l'autonomie et l'indépendance alimentaire de l'Union européenne.

Nous estimions alors, je cite, que « toute diminution forte de la production européenne [...] renchérirait les prix des produits agricoles, et serait inéluctablement compensée à due concurrence par des importations de substitution extra-européennes, ce qui alourdirait l'empreinte environnementale de notre alimentation, à rebours des objectifs du « Pacte vert » ». Cela nous est confirmé dans un rapport du Haut Conseil pour le climat (HCC) publié aujourd'hui, selon lequel 46 % des émissions agricoles sont des émissions importées.

En dépit de ces mises en garde, la Commission européenne s'est obstinée à décliner sa stratégie, en élaborant de nouvelles réglementations à un rythme effréné. Au cours des derniers mois, les agriculteurs se sont donc alarmés à plusieurs reprises des

conséquences qu'auraient sur leurs activités les normes issues des quelque soixante-quinze textes législatifs du Pacte vert européen. Je pense notamment au règlement sur l'usage durable des pesticides, qui ambitionne de parvenir à une baisse de 50 % de l'usage des produits phytosanitaires d'ici à 2030, mais également au règlement sur la restauration de la nature, qui prévoyait initialement le gel de 10 % des surfaces agricoles. Je pourrais aussi évoquer la révision de la directive sur les émissions industrielles dite IED, consistant à étendre le champ d'application de cette directive aux exploitations bovines ainsi qu'à un plus grand nombre d'exploitations porcines et avicoles, avec pour corollaire des coûts de mise en conformité très élevés pour toutes ces exploitations.

À l'heure actuelle, nos agriculteurs font le constat suivant : après les difficultés successives causées par la pandémie et l'impact de la guerre en Ukraine sur les coûts de production, toutes ces nouvelles normes vont les contraindre à produire moins, alors que dans le même temps, les importations de denrées alimentaires ne respectant pas les normes environnementales et sanitaires européennes et dont le transport présente un bilan carbone désastreux, elles, ne cessent d'augmenter.

Cette accumulation de normes intenables et de discours contradictoires a fini par pousser à bout nos agriculteurs, et nous ne pouvons que partager leur désarroi et leur colère.

Le Sénat a trop longtemps crié dans le désert et il est malheureux qu'il n'ait pas été entendu plus tôt. Il aura fallu l'explosion actuelle pour que le diagnostic soit enfin posé et partagé ; se pose la question des réponses à apporter à la colère et aux craintes exprimées par les agriculteurs. Des annonces devraient être faites cet après-midi ou demain : j'espère qu'elles seront suffisantes pour calmer le mouvement.

Après avoir longtemps choisi d'ignorer les inquiétudes et les incompréhensions suscitées par la mise en œuvre implacable du Pacte vert, la Commission peine désormais à trouver une voie de sortie convaincante. Bien au contraire, les récentes déclarations de M. Valdis Dombrovskis, augurant d'une conclusion des négociations de l'accord de libre-échange avec les pays du Mercosur avant la fin du mandat actuel, ont pu être perçues comme une provocation.

Quoi qu'il en soit, la présidente de la Commission Ursula von der Leyen a annoncé en septembre dernier le lancement d'un dialogue stratégique sur le futur de l'agriculture, pour tenter de remettre tous les acteurs autour de la table afin de – je cite – « forger une vision commune sur l'avenir de l'agriculture ». Cette prise de conscience est bien tardive, et le calendrier dans lequel elle s'inscrit, à quelques semaines des élections européennes, a de quoi nous laisser songeurs.

In fine, après plusieurs mois de tergiversations, c'est précisément aujourd'hui que ce dialogue stratégique doit débiter, lors d'une réunion avec une trentaine de participants, autour de quatre grandes problématiques : le revenu des agriculteurs, la durabilité de leurs pratiques, la compétitivité du secteur et l'innovation technologique.

Mes chers collègues, il était temps que la Commission se mette à l'écoute de nos agriculteurs et se rende compte des difficultés qu'ils rencontrent quotidiennement

pour exercer leur métier ! En réalité, cet exercice aurait dû être mené dès 2018, avant l'élaboration du Pacte vert et de la nouvelle politique agricole commune.

Désormais, il y a urgence à agir pour desserrer l'étau qui étouffe nos agriculteurs, en prenant des décisions indispensables et réclamées de longue date, comme l'octroi de nouvelles dérogations aux règles de mise en jachère, ou la mise en place d'un moratoire sur les réglementations destinées à mettre en œuvre la stratégie « De la ferme à la fourchette ». À cet égard, la proposition de règlement sur un usage durable des pesticides, que le Parlement européen a rejetée sans ambiguïté, devrait être définitivement retirée par la Commission. Il faudrait enfin mettre un terme à la concurrence déloyale dont sont victimes nos agriculteurs, en veillant sérieusement au respect des normes applicables aux importations agricoles de pays tiers. Le débat sur l'accord de libre-échange avec les pays du Mercosur, malheureusement, démontre que cette voie ne fait pas l'unanimité.

Ces mesures ne doivent pas être renvoyées au mois de septembre, date à laquelle le dialogue stratégique doit aboutir, d'autant que la mise en ordre de marche de la nouvelle Commission pourrait traîner en longueur au dernier trimestre, le temps que chaque commissaire soit adoubé par le Parlement européen. La Commission européenne actuellement en fonction doit prendre ses responsabilités et infléchir dès aujourd'hui sa politique agricole, sans chercher à temporiser davantage.

Afin de l'aiguillonner tout au long des prochains mois, j'ai proposé hier soir à la présidente de la commission des affaires économiques, Dominique Estrosi Sassone, de réactiver le groupe de suivi sur la politique agricole commune, afin de partager un même constat et préparer l'avenir. Je vous proposerai donc prochainement de désigner des membres de notre commission pour participer à ce groupe de suivi.

Mes chers collègues, je souhaitais faire ce point d'actualité en raison de la crise patente, probablement durable. Comme souvent, nous en sommes réduits à trouver des mesures d'urgence pour répondre à des problèmes sur lesquels nous alertons le Gouvernement depuis longtemps.

M. Jacques Fernique. – Effectivement, dans ce contexte de tension, ce mouvement social et professionnel à l'échelle européenne témoigne du désarroi des agriculteurs. Les revenus des agriculteurs évoluent de façon désastreuse année après année, et l'agriculture compte de moins en moins d'agriculteurs, car elle voit disparaître de nombreuses exploitations. De façon encore plus dramatique, les suicides d'agriculteurs atteignent un nombre sidérant, sans équivalent dans d'autres milieux professionnels.

En effet, il faut prendre en compte la concurrence déloyale des importations et ces accords de libre-échange ne comportant pas de clauses miroirs sérieuses, comme les réponses du ministre Fesneau hier, lors de la séance de questions au Gouvernement, en témoignent encore. Ne le nions pas, il faut aussi tenir compte de l'empilement de contraintes administratives qui pèsent sur les agriculteurs.

Ne pensons pas sortir de cette crise uniquement avec des réponses à court terme, au détriment de la nécessité de faire bouger les lignes à long terme et de prendre en compte la planification écologique. Il est difficile, dans ce contexte de désarroi, de s'entendre dire de façon moralisante qu'il faut changer les pratiques. Pour répondre à

ces crises, un accompagnement solide est nécessaire, notamment de vraies mesures de garantie des revenus et une réorientation des aides de la PAC, qui doivent être plus justes, aller vers les agriculteurs qui éprouvent de fortes difficultés et qui font des efforts pour être accompagnés vers la transition.

La transition bas-carbone constitue un défi complexe. La publication de l'avis du Haut Conseil pour le climat intervient au bon moment pour éviter des réponses de court terme et réduire le risque d'avoir affaire à des révoltes similaires dans quelques années. Ne perdons pas de vue l'essentiel : nous devons continuer à réduire les émissions provoquées par la production agricole, à augmenter la capacité de stockage des sols, à préparer les efforts d'adaptation au changement climatique tout en poursuivant des exigences sociales et économiques pour que l'on puisse vivre de l'agriculture.

M. Jean-François Rapin, président. – Je ne m'attarderai pas sur le sujet dramatique des suicides des agriculteurs, mais je note que la plupart d'entre eux sont dus au surendettement, les agriculteurs étant incapables de rembourser les emprunts liés à l'adaptation des exploitations aux normes qui leur sont imposées depuis des années. Depuis 2017, le Sénat ne cesse de proposer des solutions transitoires, car les changements leur sont imposés de manière beaucoup trop rapide et brutale.

Le rapport du Haut Conseil pour le climat mentionne 46 % d'émissions agricoles liées aux importations, lesquelles ne cessent d'augmenter. Face à cette situation et à une consommation qui va croissant, comment faire pour relancer la production ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Il serait opportun que la commission du développement durable soit associée au groupe de suivi sur la politique agricole commune.

M. Jean-François Rapin, président. – Ce dernier était initialement constitué de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques. Je vous rappelle par ailleurs que notre commission a un caractère transversal et se compose de membres de toutes les commissions.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je reçois de nombreux messages d'agriculteurs faisant état des complications qu'ils subissent. Tout ceci doit être jugé globalement, mais aussi secteur par secteur, pour éviter les drames. Il est bon que le Sénat s'empare fortement de ce sujet, car les agriculteurs sont à la limite de l'écœurement.

M. Louis Vogel. – Les mesures de lutte contre les pratiques déloyales concernant le non-respect des normes par ceux qui importent des produits en Europe sont des mesures de court terme utiles, mais qui ne suffiront pas. Il faut changer le calendrier et la programmation des mesures imposées par l'Europe.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est ce que nous demandons.

M. Louis Vogel. – Il le faut, sinon nous irons vers un mouvement social d'ensemble, incontrôlable. Le ras-le-bol face à la multiplication des normes technocratiques dont la légitimité politique est difficile à saisir et qui ne font pas l'objet

d'un contrôle démocratique s'accroît. Nous risquons une crise généralisée, le même problème se retrouvant dans d'autres secteurs.

Mme Pascale Gruny. – Comme je le dis toujours : l'environnement, bien entendu, la transition, bien évidemment, mais moins vite et moins fort. Je le dis aussi à Bruxelles : on ne laisse pas assez le temps au temps. Les agriculteurs font de nombreux efforts ; d'ailleurs ils seraient fous de ne pas vouloir changer de pratiques ni employer des produits de substitution. Mais la recherche n'est pas encore au point, et il faut nourrir la France et la planète, en tenant compte aussi des incidences géopolitiques de cette situation. Quelque 750 000 tonnes de sucre arriveront d'Ukraine l'année prochaine, soit deux ou trois fois plus que l'année dernière, sans être soumises à aucune taxe.

Plusieurs agriculteurs de mon département se sont lancés dans l'agriculture biologique. Or ils sont contraints de jeter plus de la moitié de leur production, faute de marché, car ces produits sont trop chers.

L'augmentation des surfaces et des cheptels s'explique par ailleurs par la recherche de revenus. Cet agrandissement est indispensable si l'on veut obtenir du volume. Les jeunes agriculteurs se heurtent aux difficultés liées au foncier, notamment. Leurs parents sont dans l'inquiétude, d'autant que, si l'endettement a toujours été un enjeu pour les exploitations agricoles du fait du coût important du matériel, on parle aujourd'hui de surendettement. Il faudrait en outre du matériel de plus en plus sophistiqué pour répondre aux enjeux de la transition écologique, ce qui implique des investissements considérables.

De plus, outre la concurrence extérieure à l'Union européenne, il existe une concurrence interne très lourde, accentuée par le coût très élevé de la main d'œuvre en France. À chaque loi de finances, nous demandons d'ailleurs toujours un accompagnement pour les agriculteurs.

Les agriculteurs ont toujours manifesté, mais ce mouvement est différent ; je sens qu'ils ont atteint leurs limites.

M. Jean-François Rapin, président. – En effet, cette manifestation se distingue des autres. C'est la manifestation du désespoir. Il est incompréhensible que la Commission évoque la conclusion de l'accord avec le Mercosur alors que l'Europe agricole est en feu. C'est de la provocation ! Il est par ailleurs étonnant que le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères se soit récemment contenté d'un avis de sagesse sur la proposition de résolution du Sénat relative à cet accord de libre-échange, alors que tous les groupes politiques ont soutenu cette initiative sénatoriale.

Mme Pascale Gruny. – Merci d'avoir organisé ce temps d'échanges.

M. Jean-François Rapin, président. – Je tenais à revenir sur les travaux menés par le Sénat sur le sujet depuis plusieurs années. Il me revient que Jean-François Husson avait annoncé à Élisabeth Borne, alors ministre des transports, juste avant la crise des gilets jaunes, qu'il y aurait une révolution dans le pays si elle ne changeait pas de cap. On a parfois tort d'avoir raison trop tôt. Il est inquiétant que nous ne soyons pas davantage écoutés. Merci à tous.

Mercredi 7 février 2024

- Présidence de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, et de M. Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales -

Questions sociales, travail, santé

Audition de M. Nicolas Schmit, commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux

M. Jean-François Rapin, président. – Monsieur le commissaire, nous sommes heureux de vous recevoir aujourd'hui, au Sénat, pour une audition commune devant la commission des affaires sociales, présidée par Philippe Mouiller, que je salue, et la commission des affaires européennes, que j'ai l'honneur de présider.

Notre commission avait déjà pu échanger avec vous en mai 2021, mais en visioconférence en raison des restrictions que nous imposait alors la pandémie de covid-19. Nous sommes donc heureux de poursuivre ce dialogue, dans l'enceinte du Sénat, sur les enjeux de l'Europe sociale, que suit de près notre commission.

Le sommet social de Val Duchesse s'est tenu il y a une semaine, presque quarante ans après celui qui avait été organisé en janvier 1985 sur l'initiative de Jacques Delors, dont je salue de nouveau la mémoire, et qui avait donné naissance au dialogue social européen. L'Europe sociale reste un défi d'actualité.

En effet, les crises successives qu'a traversées l'Europe ont accentué les écarts et les inégalités sociales à l'intérieur des États membres et entre eux. La fragmentation du marché du travail, qui participe au phénomène de *dumping* social, ainsi que le taux de pauvreté dans l'Union européenne, se sont aggravés : en 2022, plus de 95 millions d'Européens vivent sous le seuil de pauvreté. La construction d'une Europe sociale représente ainsi un enjeu majeur pour élever les standards sociaux dans tous les pays membres de l'Union européenne et contribuer à renforcer la solidarité entre les peuples européens.

Notre commission des affaires européennes s'est intéressée aux différentes facettes de ce défi ces derniers mois. Elle a appelé à un plan d'action ambitieux pour donner corps au socle européen des droits sociaux et elle a notamment marqué son soutien à la proposition de directive sur les salaires minimaux. Pourriez-vous, monsieur le commissaire, dresser le bilan de la Commission européenne, à l'approche de sa fin de mandat, concernant la mise en œuvre de ce plan d'action ? Où en est-on de la transposition de la directive sur les salaires minimaux dans les États membres ?

Je souhaiterais également revenir sur le sommet de Val Duchesse évoqué précédemment, dont il a été fait très peu de communication alors qu'il avait pour objectif la relance du dialogue social en Europe. Qu'en est-il ? Pourriez-vous nous en dire plus sur les principales conclusions de ce sommet et leur mise en œuvre concrète, notamment pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre dont souffrent deux tiers des PME européennes ?

Nous sommes également désireux de vous entendre sur un autre sujet majeur sur lequel notre commission des affaires européennes a travaillé dans le détail : la proposition de directive sur les travailleurs de plateformes, publiée en décembre 2021 par la Commission européenne. Sur l'initiative de notre commission, le Sénat a adopté, le 14 novembre 2022, une résolution pour soutenir la nécessité d'un cadre juridique régulant le développement des plateformes et encadrant les conditions de travail de ces travailleurs, dont le nombre devrait s'élever à 43 millions en 2025. Ce texte fait, depuis plusieurs mois, l'objet de négociations difficiles, notamment au sujet du mécanisme de présomption légale de salariat qui cristallise toutes les oppositions.

D'après nos informations, la dernière version – négociée avec le Parlement il y a quelques jours seulement – opérerait un changement total d'approche concernant la présomption légale de salariat : elle confierait au niveau national la mise en place des mécanismes de présomption légale sur la base de principes généraux européens et d'exigences minimales, en abandonnant ainsi le système des critères harmonisés qui figurait au cœur de la proposition de directive. Pourriez-vous nous le confirmer ? Ne faut-il pas craindre des divergences entre les mécanismes mis en place par les États membres, ce qui inciterait les plateformes à rechercher les législations les plus favorables ?

Je souhaiterais enfin dire un dernier mot sur un texte important, également en cours de négociation : la révision des règlements sur la coordination des régimes de sécurité sociale. Ce texte, proposé en 2016, n'a toujours pas abouti. Il semblerait que la présidence belge soit sur le point d'abandonner l'affaire alors que ce texte porte l'ambition essentielle de lutter contre le *dumping* social au sein de l'Union européenne. Quelle est la position de la Commission européenne sur ce texte ? Son adoption avant la fin de la mandature est-elle encore possible ?

Les deux derniers textes que je viens de citer font l'objet de négociations ardues qui illustrent les lignes de fracture existant entre les États membres, reflets de la diversité des modèles sociaux. Comment surmonter ces lignes de fracture, qui sont finalement autant de freins au renforcement de l'Europe sociale ? Peut-on être optimiste sur la poursuite de la convergence sociale au sein de l'Union européenne, à la veille d'un éventuel élargissement qui verrait entrer dans l'Union un certain nombre d'États aux standards économiques et sociaux encore plus éloignés des nôtres ?

M. Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales. – À mon tour je vous souhaite la bienvenue au Sénat, monsieur le commissaire, et vous remercie d'avoir accepté notre invitation. La commission des affaires sociales est particulièrement attentive aux politiques sociales européennes et à la construction progressive d'un droit social européen. Les interactions entre notre droit national et le droit de l'Union sont de plus en plus fortes, notamment en matière de travail et de santé.

Notre commission a eu par exemple à examiner la loi du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, qui a notamment permis de transposer en droit français la directive du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

Je partage pleinement les observations et les questions du président Rabin. Nous serons heureux d'entendre vos réponses et les orientations de la Commission

européenne sur la question des travailleurs de plateformes, qui a beaucoup occupé le Parlement français récemment, ou sur la coordination des régimes de sécurité sociale.

En complément, je souhaiterais vous interroger sur les politiques d'insertion. Le Parlement français a récemment adopté une loi « pour le plein emploi » qui vise à renforcer significativement l'accompagnement des demandeurs d'emploi afin de réduire le chômage. Les structures d'insertion et les collectivités territoriales bénéficient largement de fonds européens pour financer, sur nos territoires, les politiques d'insertion des personnes en difficulté sociale afin de les accompagner vers l'emploi. Pourriez-vous présenter un état des lieux de l'application du Fonds social européen +, qui a été doté de 99,3 milliards d'euros sur la période 2021-2027, en précisant les principales politiques financées et la répartition des fonds entre les États membres ? Les démarches pour en bénéficier sont parfois lourdes pour les collectivités territoriales et les conditions assez exigeantes. Des travaux sont-ils envisagés pour faciliter l'accès à ces fonds ?

M. Nicolas Schmit, commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux. – C'est un grand honneur, et un plaisir, d'être auditionné par le Sénat français. Il entre dans la logique de la Commission européenne non seulement de travailler avec les gouvernements, mais d'être aussi à l'écoute des parlements nationaux. Dans un domaine comme le domaine social, nombre de compétences restent à la main des États membres. Il est donc indispensable d'écouter les parlements nationaux et de dialoguer avec eux.

Le socle européen des droits sociaux adopté en 2017 à Göteborg contient, à travers ses 20 principes, les grands sujets de politique sociale à l'ordre du jour de l'Union européenne et de chaque État membre. Cela va de l'égalité hommes-femmes au droit à la formation, en passant par le droit d'accès aux services publics, le salaire minimum, etc.

La Commission européenne a voulu transformer ces principes en politiques concrètes. C'était d'ailleurs l'engagement qui avait été pris par la présidente lors de son élection : faire avancer l'Europe sociale et renforcer la dimension sociale de l'Union européenne. Nous avons travaillé sur un plan d'action, entériné lors du sommet social de Porto durant la présidence portugaise de l'Union, et qui contient les différentes mesures que vous avez énumérées.

Commençons par la directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, directive « phare » qui marque le présent mandat de la Commission en matière sociale et dont l'élaboration n'allait pas de soi. En effet, parler de salaire minimum à l'échelle européenne n'était pas chose aisée, les traités nous offrant une marge limitée sur cette question. Il fallait veiller au respect du principe de subsidiarité tout en travaillant à la convergence économique et sociale. L'Union européenne est très diverse, y compris sur le plan du développement social. Le *dumping* social reste un sujet important, notamment lorsque l'on évoque les détachements de travailleurs.

La directive sur les salaires minimaux a été inspirée par le fait qu'une large majorité des États membres se trouvent dans une union économique et monétaire. Or on constate des écarts sur les salaires minimaux qui vont de 1 à 7, le salaire minimum le

plus bas étant pratiqué en Bulgarie, quand le salaire le plus élevé se trouve au Luxembourg.

Dans ces conditions, il était impossible d'introduire un salaire minimum européen, comme certains le demandaient. Nous n'aurions pas eu le droit de le faire de toute façon en vertu du principe de subsidiarité, et quel montant choisir ?

Nous avons donc retenu la méthode suivante : dans chaque État membre, le gouvernement doit, en lien avec les partenaires sociaux, fixer des salaires permettant une vie décente. Pour définir cette dernière notion, nous avons introduit des critères acceptés internationalement : 60 % du salaire médian ou 50 % du salaire moyen. Ces éléments doivent inspirer les États membres quand il s'agit de fixer le salaire minimum. D'autres critères comme l'acceptation de l'indexation sur l'inflation entrent aussi en ligne de compte, sachant que pendant longtemps la Commission européenne a plaidé pour la désindexation des salaires.

La directive sur les salaires minimaux a été adoptée à la majorité qualifiée. Quelques États se sont prononcés contre. Cependant, un problème reste en suspens, deux pays ayant porté la directive devant la Cour de justice de l'Union européenne, dont nous attendons à présent le jugement, la question étant de savoir si la Commission européenne a respecté ou non ses compétences en la matière.

En effet, cette directive ne porte pas uniquement sur les salaires minimaux. Elle va au-delà. J'ai entendu votre Premier ministre parler de la « désmicardisation » de la France. Quand trop de personnes sont au Smic, ce n'est pas forcément une bonne chose. Il faut certes avoir un niveau de salaire minimum permettant une vie décente, mais il faut surtout une fixation des salaires qui soit appuyée sur la négociation collective.

La directive invite donc les États membres, notamment ceux qui ont rejoint l'Union européenne tardivement et bénéficient d'une faible couverture par les conventions collectives, à encourager la fixation des salaires par la négociation collective entre employeurs et salariés. Dans une économie sociale de marché, les salaires devraient en effet être fixés largement par ce biais, et non par les États au travers d'un salaire minimum.

La directive comporte plusieurs principes concernant les droits des partenaires sociaux dans les négociations collectives et prévoit un seuil indicatif de couverture par des conventions collectives de 80 %, vers lequel doivent tendre les États membres. Les pays nordiques – Suède, Danemark, Finlande – qui n'ont pas, comme l'Autriche, de salaire minimum atteignent ce pourcentage. Pour d'autres pays, cela peut s'avérer plus difficile. Nous voulons les encourager à travailler sur une extension des conventions collectives, en améliorant le dialogue social.

La transposition de la directive est en cours. Nous attendons, comme je l'ai indiqué, le jugement de la Cour de justice de l'Union européenne. La transposition devrait cependant être effective en novembre prochain.

Cette directive est donc importante. Nous sommes liés par un marché intérieur et par des mobilités facilitées, les salaires doivent donc être partie intégrante de notre Union, dans le respect du principe de subsidiarité.

Le sommet de Val Duchesse s'est inscrit dans la même logique. Nous traversons une période de transformations incroyables et profondes, dans tous les domaines. Certaines catégories sociales et économiques le déplorent d'ailleurs, comme nous le constatons partout dans nos rues en Europe. Certains secteurs sont toutefois plus touchés que d'autres : je pense aux transformations dues au changement climatique – en raison notamment du *Green Deal* –, et aux transformations du monde du travail et du monde économique. Les technologies évoluent en effet rapidement : intelligence artificielle, robotisation, etc. Les entreprises doivent suivre cette évolution ; notamment le secteur automobile, qui comptabilise 14 millions d'employés en Europe, est en pleine transformation, du moteur à explosion vers le moteur électrique. Les sous-traitants de l'industrie automobile seront forcément affectés par ces changements.

Le *Green Deal* a fixé des lignes et des réglementations, qu'il s'agit à présent de mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de zéro émission de CO₂ à l'horizon 2050, un objectif intermédiaire de 90 % de réduction des émissions en 2040 ayant été ajouté hier. Or cette mise en œuvre implique d'importantes adaptations dans de nombreux secteurs et jusqu'au sein des ménages. Le sommet social de Val Duchesse est le signe de la nécessité d'y travailler dans le cadre du dialogue social.

Lorsque le président Delors a lancé la conférence sociale de Val Duchesse il y a trente-neuf ans, son grand projet était le marché intérieur. Il avait compris qu'un tel projet, qui allait bouleverser de nombreux secteurs, ne pouvait être mis en œuvre sans une association des partenaires sociaux. Auparavant déjà, en tant que ministre et conseiller du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas, il était le grand défenseur du dialogue social. Nous avons repris cette idée pour accompagner les grandes transformations en cours ou à venir.

Le sommet de Val Duchesse n'a pas encore produit de résultats concrets, mais il nous donne une feuille de route, pour voir comment l'Europe peut mieux associer les partenaires sociaux dans le travail visant à rendre ces changements acceptables et intelligibles. L'enjeu est donc d'améliorer le dialogue social entre la Commission européenne et les partenaires sociaux au niveau européen, mais aussi au sein des États membres. La Commission européenne s'appuie sur une recommandation du Conseil européen incitant les États membres à améliorer le dialogue social au niveau national et dans les entreprises.

Certains sujets se traitent par ailleurs mieux par le dialogue social. La pénurie de main-d'œuvre, que vous avez citée, est un sujet majeur dans de nombreux États membres. Le taux de chômage français, qui a diminué, demeure légèrement supérieur à la moyenne européenne. Pourtant, en France comme ailleurs, la pénurie de main-d'œuvre se fait sentir : dans les technologies de l'information, par exemple, pour des métiers très qualifiés, mais aussi dans la restauration ou les soins.

L'Europe perdra chaque année 1 million de personnes potentiellement en emploi, du fait de l'évolution démographique. Comment va-t-on gérer cette réduction de notre main d'œuvre et comment mieux qualifier cette dernière ? La priorité est d'identifier les ressources qui s'intègrent difficilement sur le marché du travail et de voir comment lancer une politique de formation, à destination des jeunes notamment. La France a fait d'énormes progrès en matière d'apprentissage. Cependant, l'important est la qualification et surtout la requalification.

Au vu des transitions économiques actuelles, verte et numérique, nous devons requalifier les travailleurs qui perdent leur emploi ou dont le métier change. C'est pourquoi la Commission européenne a décidé avec le Parlement européen et le Conseil de déclarer l'année 2023 « année européenne des compétences », dans un esprit d'ailleurs très fidèle à Jacques Delors, qui s'intéressait beaucoup à la formation continue et au droit à la formation. J'ajoute qu'une recommandation a été diffusée à l'échelle européenne pour inciter les États membres à s'inspirer du compte personnel de formation (CPF) créé par la France.

Environ 20 % du Fonds social européen + sont alloués à la formation et à l'insertion professionnelle. De nombreux jeunes sont malheureusement au chômage en Europe. Ceux qui ne sont ni en emploi ni en formation, les Neets (*neither in employment nor in education or training*), représentent dans de nombreux pays, y compris en France, un défi important. Nous devons redoubler d'efforts pour permettre aux jeunes d'acquérir une formation appropriée, ou de se requalifier s'ils ne trouvent pas de débouché sur le marché du travail. C'est un élément central du Fonds social européen +.

J'en viens à la directive sur les plateformes. Je suis en difficulté pour vous répondre sur ce point, car la négociation est en cours. Les choses évoluent minute par minute. Un compromis est en discussion entre le Conseil et le Parlement européen.

Il est inadmissible que des millions de travailleurs en Europe ne soient pas ou insuffisamment couverts par le droit du travail. Par ailleurs, les plateformes fonctionnent à l'aide d'algorithmes et contournent le droit social et le droit du travail en créant parfois une fiction d'entrepreneuriat pour leurs employés. Les travailleurs des plateformes sont en effet présentés par celles-ci comme des entrepreneurs. De fait, de vrais indépendants travaillent parfois aussi pour elles. Il n'est donc pas question de dire que tous ceux qui travaillent pour des plateformes sont obligatoirement et automatiquement des salariés. En revanche, si un lien de subordination est constaté, il faut conclure à l'existence d'une relation salarié - employeur. S'ouvre alors le grand débat de savoir comment l'on définit le statut de ces travailleurs, sachant que s'attachent à ce statut des droits qui ne sont pas nécessairement liés au statut d'indépendant. Il peut certes exister des catégories intermédiaires – qui ont d'ailleurs été ébauchées par la France –, il n'en reste pas moins qu'une clarification est requise, partout en Europe. Dans certains pays, les plateformes sont considérées comme des employeurs, alors que ce n'est pas le cas dans d'autres. L'idée est donc de créer un standard minimum à l'échelle de l'Europe.

Nous avons choisi pour méthode la présomption. Si des arguments plaident, sur la base de critères définis par chaque État membre, en faveur du statut de salarié pour un travailleur donné, il incomberait désormais à la plateforme de démontrer le contraire, alors qu'auparavant il revenait au travailleur de prouver qu'il n'était pas indépendant. Il s'agit donc d'un renversement de la charge de la preuve basé sur une présomption de salariat.

Nous entendons également mieux définir les droits des travailleurs des plateformes par rapport au fonctionnement des algorithmes. Ce point est d'autant plus important que les algorithmes s'étendent à tous les secteurs, notamment la gestion des ressources humaines, et formeront l'économie de l'avenir. Environ 70 % des entreprises

américaines - au-delà d'un certain effectif - utilisent ainsi les algorithmes pour gérer leur personnel.

Tous les éléments figurant dans le règlement n° 883 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ont été approuvés, sauf deux. La difficile question du paiement des allocations chômage reste en suspens : qui les paie, et à partir de quand ? Le deuxième point en suspens concerne les contrôles exercés sur les travailleurs détachés. Un contrôle préalable doit être effectué avant que les travailleurs concernés commencent leur travail dans le pays où ils sont détachés, pour voir notamment s'ils sont affiliés à la sécurité sociale de leur pays d'origine.

Sur ce point comme sur le précédent, les interprétations varient et les intérêts des États divergent considérablement. Certains comptent beaucoup de travailleurs frontaliers et préféreraient que l'État où ils vont travailler assume leurs allocations chômage. D'autres veulent renforcer les contrôles en matière de détachement. La présidence belge voulait faire adopter les seules parties du règlement sur lesquelles les États membres étaient d'accord, en mettant ces deux éléments de côté, ce que le Parlement européen n'est pas prêt à accepter.

Mme Audrey Linkenheld. – Même si elle n'a pas encore abouti, je me réjouis de l'avancement de la discussion sur la directive relative aux travailleurs de plateformes. Lorsque j'étais députée, j'ai essayé en vain, face au Président de la République alors ministre de l'économie, de faire adopter des amendements pour réguler cette question. J'espère que le même ne bloque pas le travail que vous menez.

La France est durement touchée par la crise du logement, pour la location comme pour l'accession à la propriété. Quel regard portez-vous sur la question du logement à l'échelle européenne ? Le logement et l'aide aux sans-abri font partie du socle européen des droits sociaux.

Mme Frédérique Puissat. – Plus de 30 millions de personnes travaillent pour des plateformes au sein de l'Union européenne. Or la directive les concernant peut avoir une incidence sur la pérennité de ces entités. Une étude d'impact a-t-elle été réalisée autour de ce texte ?

La commission des affaires sociales du Sénat a constitué une mission d'information sur les négociations salariales, qui doivent, en France, suivre le rythme de l'inflation. Disposez-vous de données comparatives à ce sujet entre les différents pays d'Europe, susceptibles de fournir des repères pour fluidifier et simplifier ces négociations, notamment, en France, en période de forte inflation ?

M. Didier Marie. – Merci, monsieur le commissaire, de vos propos et de votre bilan. Vous n'avez pas hérité de la mission la plus simple, les sujets qui vous ont été confiés relevant en grande partie de la compétence des États membres. La recherche de compromis dans ce domaine n'est pas toujours aisée.

La négociation autour de la directive sur les travailleurs des plateformes se poursuit. La France souligne notamment que les plateformes offrent de nombreux emplois et qu'il serait donc dommage de les mettre en difficulté. Elle évoque aussi les effets potentiels de ce texte sur les accords collectifs nationaux. Pourriez-vous nous donner des éléments sur ce sujet ?

Quel est le premier bilan du « Tinder pour l'emploi » récemment mis en place par la Commission européenne ? Comment voyez-vous à l'avenir le rapprochement entre les besoins de l'économie, ceux des entreprises, et les emplois et formations correspondantes ?

Enfin, combien de réfugiés ukrainiens ont pu accéder à un emploi en vertu de la protection temporaire qui leur a été accordée par l'Union européenne ? Ces emplois sont-ils pérennes ? Comment cela s'articule-t-il avec les difficultés d'emploi des pays concernés, notamment en Pologne ? Ce statut durera-t-il tant que la guerre se poursuivra, et quelles en seraient alors les conséquences sur le marché de l'emploi européen ?

M. Nicolas Schmit, commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux. – La crise du logement s'observe partout en Europe, comme m'en ont fait part de nombreux représentants de villes – Barcelone, Munich – ou de régions. Cette question a joué un rôle important lors des élections aux Pays-Bas. Or cette crise a des conséquences sociales considérables, notamment sur l'emploi. Cette compétence nationale et parfois locale est donc devenue un problème européen. Comment l'Europe peut-elle agir sur ce point ?

La Commission européenne ne va pas se mettre à construire des logements, mais la solution à la crise reste la construction. Pour la plupart des gens, et non plus seulement pour ceux qui ont les plus bas revenus, il est devenu difficile de payer un loyer ou d'accéder à la propriété. Le coût du logement représente désormais 40 % du revenu. Ce pourcentage est passé en quinze ans de 20 % à 40 %. Il s'agit d'une situation sociale dangereuse, et aussi économiquement absurde. Tout l'argent qui est destiné à financer le logement ne peut en effet être dépensé ailleurs. Cela a une incidence sur la croissance. S'ensuivent des problèmes d'emploi, compte tenu des temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail, notamment.

Nous tâchons de mobiliser davantage de fonds européens pour investir dans la construction de logements, particulièrement les sommes disponibles dans le cadre du plan de relance et de résilience, dont certains États membres se sont servis pour investir dans des logements abordables. Je plaide par ailleurs pour l'assouplissement des mesures existantes concernant les aides publiques au logement, qui se limitent actuellement au logement social pris au sens strict. Enfin, la Banque européenne d'investissement (BEI) finance des projets, mais de façon trop modeste. Sa nouvelle présidente a toutefois un autre regard sur le sujet.

Une réunion aura lieu le 9 février prochain sur le sans-abrisme, forme extrême des difficultés de logement. Nous avons lancé une plateforme pour lutter contre ce phénomène en Europe. On compte environ 1 million de personnes sans abri en Europe, et cette tendance est croissante, surtout depuis la pandémie de covid-19.

L'Europe doit donc traiter ces problèmes, même si l'essentiel de la compétence réside au sein des États membres ou des entités régionales. Il s'agit d'un grand sujet européen, sur lequel l'attente est forte. On attend de l'Europe qu'elle soutienne les États membres dans leur politique de logement.

Les travailleurs des plateformes sont un peu plus de 30 millions. Toute directive qui est élaborée à l'échelle européenne est bien sûr précédée d'une longue

étude d'impact. Selon cette étude, si la directive proposée par la Commission européenne – qui n'est pas la version actuellement discutée en trilogue – était appliquée, 5 millions de personnes travaillant pour les plateformes seraient requalifiées en salariés à l'échelle de l'Union européenne.

Les plateformes sont en réalité très variées. Au-delà d'Uber, d'autres plateformes de livraison, notamment Just Eat, déplorent l'absence de directive européenne sur le sujet, car elles emploient leurs livreurs, au moins au Smic, quand les autres font de la concurrence déloyale. Il est donc faux de dire que la requalification des travailleurs en salariés reviendrait à faire disparaître les plateformes. Des millions de personnes les utilisent. Donner un peu plus de droits à ces travailleurs ne signifie pas que l'on ne prendra plus de voiture Uber ! En revanche, la répartition du prix sera différente entre l'utilisateur et le conducteur. Alors que le consommateur se paie un service – le transport, une livraison de pizza à la maison – et que la plateforme à laquelle il a recours gagne de l'argent, il n'est pas admissible que quelqu'un souffre. Il faut aussi mentionner la concurrence déloyale d'Uber par rapport aux taxis, ou des plateformes de livraison de nourriture par rapport aux magasins.

L'argument selon lequel les plateformes risqueraient de disparaître ne me semble pas fondé, j'en veux pour preuve la condamnation de l'entreprise Uber en Angleterre : a-t-elle disparu de Londres pour autant ? Non, puisque ses effectifs ont ensuite crû de 30 %.

De manière générale, les États membres sont très attachés à leur culture sociale et à leurs règles de négociation des accords collectifs. Certains pays défendent leur système bec et ongles, à l'instar de la Suède, où les tentatives de remises en cause du système d'accords collectifs suscitent une vive réaction des syndicats.

S'agissant des réfugiés ukrainiens, plus d'un million de personnes ont trouvé un emploi à l'échelle européenne, ce qui représente un succès. La directive relative à la protection temporaire prendra fin l'année prochaine, sans que nous puissions malheureusement prévoir la fin de la guerre d'ici là. Environ 5 millions de réfugiés ont été accueillis à travers le continent : placée en première ligne, la Pologne a plutôt bien géré la situation, même si c'est l'Allemagne qui a accueilli le plus grand nombre de réfugiés.

La plupart des réfugiés ukrainiens sont des femmes et occupent le plus souvent des emplois qui ne correspondent pas à leur niveau de qualification, d'où la nécessité d'un travail d'ajustement des emplois aux compétences et aux diplômes.

Mme Pascale Gruny. – Les initiatives sociales majeures telles que celles qui concernent les plateformes et la sécurité sociale n'aboutissent qu'au terme d'un long processus. Ne faudrait-il pas réviser les traités pour dépasser les lignes de fracture entre États membres, qui reflètent la diversité des modèles sociaux mais qui deviennent des points de blocage ?

Par ailleurs, l'un des objectifs du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux consiste à réduire d'au moins 15 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté, dont au moins 5 millions d'enfants. Or le taux de pauvreté a augmenté au lieu de diminuer.

La carte européenne du handicap est quant à elle attendue. Plus globalement, quelles ont été les avancées européennes dans le domaine du handicap depuis 2019 ?

Enfin, la Commission européenne a-t-elle fixé des priorités pour le prochain sommet social qui devrait se tenir à La Hulpe ?

Mme Karine Daniel. – L’emploi et les droits sociaux sont des domaines d’action essentiels pour garantir la dignité, le bien-être des populations et la protection des travailleurs au sein de l’Union, qui contribuent à construire l’Europe sociale à laquelle nous aspirons. Dans le contexte actuel marqué par des défis tels que la mondialisation, l’automatisation, l’arrivée de l’intelligence artificielle qui bousculera le monde du travail, la crise écologique et les changements démographiques, il est crucial de renforcer l’Europe sociale en investissant dans l’éducation, la formation professionnelle et la recherche, afin de préparer nos concitoyens aux emplois de demain et de leur offrir des opportunités de développement personnel et professionnel.

Malgré de nombreux efforts et parfois même des succès, la dimension sociale de la construction européenne reste un point de fragilité des politiques de l’Union, alors qu’il n’a jamais été aussi urgent d’agir efficacement contre la précarité, d’améliorer les conditions de travail et de réussir les transitions écologique et numérique pour réduire les inégalités. La crise agricole actuelle doit conduire à muscler plus que jamais les mutations écologiques portées par les politiques européennes et à les compléter par un *Green Deal* social qui garantisse des politiques d’accompagnement : ce volet devra être l’une des priorités de la prochaine mandature.

Un renforcement de la coordination et de la coopération entre les États membres est cependant nécessaire afin que l’Europe sociale devienne une réalité concrète. Nous devons donc œuvrer de concert pour harmoniser les systèmes de protection sociale, promouvoir des normes de travail équitables et garantir des conditions de travail décentes pour toutes et tous. J’emploie le terme de « normes » à dessein, puisqu’il est de bon ton de les critiquer à chaque crise, comme nous l’avons encore vu récemment.

Nous devons réaffirmer sans relâche que le progrès en Europe passe par la construction de normes, notamment sociales. Quelles sont nos marges de manœuvre dans ce domaine ?

Mme Mathilde Ollivier. – Le projet de directive relative à la protection des travailleurs des plateformes, certes perfectible, représente une opportunité historique pour les millions de personnes qu’elles emploient en Europe, puisqu’il contribuera à améliorer fortement leurs conditions de travail. Comme vous l’avez souligné, l’enjeu consiste à s’assurer que les plateformes numériques créent des emplois de qualité et non pas précaires.

La présomption de salariat constitue un point de blocage, ainsi que le lobbying intense de la France visant à limiter le caractère prescriptif de ces normes. Sans vous avancer sur les négociations en cours, pourriez-vous nous donner davantage d’éléments sur les différentes options qui permettraient de parvenir à un accord ? Par ailleurs, la perspective de scinder la directive en deux parties a été évoquée : il s’agirait de parvenir à un accord sur la gestion algorithmique et de reporter l’examen de la

question de la présomption au lendemain des élections européennes. Cette option est-elle toujours d'actualité ?

Je souhaite également aborder, en tant que représentante des Français de l'étranger, l'enjeu des indemnités chômage et de l'harmonisation au niveau européen. Le problème du transfert des droits à l'assurance chômage se pose, par exemple, dans le cas d'un couple qui s'installe dans un autre pays et dont l'un des membres quitte son emploi : s'il peut solliciter le transfert de ses droits, il doit affronter des difficultés administratives considérables, les services compétents n'étant pas informés de la méthode à suivre. Quelles sont les perspectives en la matière ?

M. Nicolas Schmit, commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux. – 95 millions d'Européens sont menacés par la pauvreté et la Commission européenne souhaite en effet réduire leur nombre de 15 millions, chaque État membre devant concourir à atteindre cet objectif. L'Union européenne agit au travers du Fonds social européen, tandis qu'une recommandation relative au revenu minimum a été adoptée – sans imposer un montant mais en fixant des principes –, sans oublier l'adoption d'une garantie pour l'enfance, car la pauvreté se transmet trop souvent, hélas.

Nous menons une politique globale dans ce domaine afin de ne pas négliger les familles et d'agir tant sur l'insertion professionnelle que sur le logement, en prêtant une attention particulière aux foyers monoparentaux, essentiellement féminins. Nous tâchons d'inciter les États membres à mener des politiques en ce sens, toujours en veillant au respect du principe de subsidiarité.

L'inclusion et la lutte contre la pauvreté doivent d'ailleurs figurer parmi les priorités du sommet social de La Hulpe. Non seulement nocive sur le plan social et en divisant de plus en plus nos sociétés, la pauvreté joue également un rôle négatif sur le plan économique : si nous ne permettons pas aux jeunes, aux femmes et aux familles de travailler et de se former, nous resterons confrontés à une pénurie de main-d'œuvre.

Le principe de la carte européenne du handicap a été adopté sous la présidence espagnole. Il existe plus précisément deux cartes, l'une pour le stationnement, l'autre permettant aux titulaires un accès égal à des conditions spéciales et à des traitements préférentiels (dans les transports, les musées...) partout dans l'UE. Ces outils illustrent le fait que l'Europe peut apporter des améliorations concrètes dans la vie quotidienne des citoyens.

Nous avons d'ailleurs lancé une stratégie pour les personnes en situation de handicap en la centrant sur l'emploi et l'insertion, afin d'inciter les entreprises à employer ces personnes. Ayant moi-même occupé la fonction de ministre du travail, j'ai pu constater l'ampleur des discriminations que subissent les personnes en situation de handicap, alors qu'elles sont souvent plus efficaces et plus motivées que quiconque.

J'en viens au monde du travail, en pleine ébullition du fait des nouvelles technologies et de l'arrivée de l'intelligence artificielle. Nous devons prendre la mesure de l'impact de ces mutations sur la qualité du travail et sur les besoins de formation, en évitant une fracture numérique qui entraînerait une marginalisation d'une partie des travailleurs et des citoyens.

Concernant la qualité du travail, un sommet organisé durant la présidence suédoise avait été consacré à la sécurité et à la santé au travail, en abordant notamment la problématique de l'exposition à des substances dangereuses. Le Parlement européen doit d'ailleurs se prononcer aujourd'hui sur la définition d'un seuil d'exposition des travailleurs au plomb, métal dangereux et cancérigène.

La directive relative à la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante – matériau qui a entraîné des ravages dans tous les États – représente un acquis et illustre bien la direction que nous devons emprunter. Un autre texte relatif à la construction et à la rénovation de bâtiments devrait venir la compléter. Là encore, la pénurie de main-d'œuvre qui affecte le continent doit nous conduire à protéger d'autant plus les travailleurs. Sans prendre position sur le bien-fondé du report de l'âge de départ à la retraite, un tel effort ne peut être exigé sans agir résolument pour améliorer la santé au travail. Si un salarié se retrouve avec une santé dégradée à l'âge de 56 ans en raison de conditions de travail intenable, on ne pourra pas lui demander de rester en poste jusqu'à 67 ans.

Pour ce qui concerne les plateformes, il est bien question de mieux définir les catégories auxquelles appartiennent les travailleurs des plateformes : sont-ils salariés ou indépendants ? Alors que la Commission européenne avait proposé la mise en place de critères européens, nous en sommes revenus à des critères nationaux, certains États se montrant plus frileux que d'autres par crainte de voir leur système remis en cause par la présomption de salariat. Certains d'entre eux ont en effet créé une troisième catégorie, à mi-chemin entre le salarié et l'indépendant.

Ce débat est aussi complexe qu'essentiel, car les droits qui découlent de chacun de ces statuts sont bien différents. Je préférerais pour ma part éviter de scinder le texte en deux, qui constitue un tout englobant le statut des travailleurs et la gestion algorithmique.

Au sujet de l'indemnisation du chômage, nombre de travailleurs frontaliers m'ont paradoxalement fait part de leur opposition à une régulation européenne au motif qu'ils préféreraient rester en relation avec l'agence de leur pays d'origine. Dans le cas d'un déménagement, la conservation des droits au chômage est en théorie possible pendant trois mois. Je souligne que les difficultés administratives en la matière relèvent des États membres et non de la Commission européenne : la simplification des démarches leur incombe.

Mme Corinne Féret. – Le changement climatique a des répercussions sur les conditions de travail des Européens. Quels sont les chantiers envisagés par la Commission européenne afin de garantir les droits fondamentaux des travailleurs, notamment celui d'exercer leur activité professionnelle dans des conditions qui ne soient pas dommageables à leur santé ?

M. Olivier Jacquin. – Membre de la commission du développement durable, j'ai été amené à m'intéresser aux travailleurs des plateformes par le biais de la loi d'orientation des mobilités (LOM), qui comportait trois articles dédiés. J'ai déposé plusieurs propositions de loi sur ce sujet, dont la première, le 4 mars 2021, qui évoquait la requalification des travailleurs des plateformes en salariés, avant même l'Espagne un an précisément après le retentissant arrêt de la Cour de cassation qui évoquait des « indépendants fictifs ».

Votre travail, monsieur le commissaire, mérite d'être salué, tant il illustre les côtés positifs de l'Europe sociale. S'agissant de l'ubérisation, je signale à Frédérique Puissat que la sociologue Laetitia Dablanc estime que 90 % des livreurs à vélo, à Paris, sont de nationalité étrangère, avec des rémunérations parfois inférieures à 5 euros de l'heure après que la personne ayant sous-traité illégalement son travail a perçu sa commission. Quant à l'éventuelle disparition de certaines plateformes, je note que l'entreprise *Just Eat* vient d'annoncer qu'elle renonçait à salarier ses livreurs à vélo et qu'elle licenciera l'intégralité de ses effectifs : elle se trouve en effet confrontée à une distorsion de concurrence par rapport à ces autres plateformes donnant lieu à du travail illégal.

Quel serait l'impact d'une éventuelle dérogation accordée à la France ? Alors que notre pays représente le principal obstacle à votre projet de directive et cherche à imposer un tiers statut, comment pourrait-on progresser au niveau européen ?

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez évoqué les Neets, qui sont au nombre d'environ 1 million en France. Âgés de 16 ans à 25 ans, ces jeunes sont souvent accompagnés par un réseau de missions locales dans les territoires. Ces dernières font parfois appel à l'Europe *via* des dispositifs « Erasmus + », souvent portés par des centres Europe Direct ou par des Maisons de l'Europe.

Afin que ces dispositifs d'échanges bénéficient au plus grand nombre de jeunes – au-delà des seuls Neets –, il faudrait simplifier les dossiers et les démarches, dont la complexité est par moments très décourageante.

M. Nicolas Schmit, commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux. – Le changement climatique transforme en effet nombre de métiers, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (Osha), installée à Bilbao, émettant des recommandations et des lignes directrices pour s'adapter à ces évolutions, qui touchent notamment l'agriculture.

Concernant la mobilité des jeunes, les initiatives européennes sont multiples : le projet Alma, par exemple, permet à des jeunes sans qualification d'avoir une expérience professionnelle dans un autre pays. Je prends note de votre remarque au sujet de la complexité des dossiers et réaffirme notre volonté de développer Erasmus, en particulier en direction des apprentis.

Pour en revenir aux Neets, les méthodes de formation et de requalification doivent être développées afin de ne laisser personne en dehors du marché du travail, à commencer par ces jeunes qui ont quitté le système scolaire pour diverses raisons. Les États membres ont d'ailleurs l'obligation d'investir au moins 7 % des fonds qui leur sont alloués dans les actions en faveur de l'emploi des jeunes, avec un effort particulier en direction des Neets. Nous devons travailler avec les territoires et promouvoir des méthodes de rattrapage pour ces jeunes, afin qu'ils retrouvent le goût d'apprendre un métier et qu'ils s'insèrent durablement sur le marché du travail. En effet, un trop grand nombre de jeunes a fait l'expérience d'emplois précaires.

Enfin, concernant les plateformes, le projet de directive en discussion comporte également un volet consacré aux intermédiaires, afin de tenir compte d'une pratique de plus en plus fréquente de la part des plateformes, qui se déchargent ainsi

d'une partie de leurs responsabilités. Des dispositions encadreront également ces intermédiaires et permettront d'obtenir, là aussi, une requalification.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Merci, Monsieur le commissaire, pour vos réponses claires et précises.

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

Jeudi 8 février 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Energie, climat, transport

*Retrait de l'Union européenne du traité sur la Charte de l'énergie :
communication de Mme Amel Gacquerre, MM. Daniel Gremillet et Michaël
Weber*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous commençons nos travaux ce matin par l'évocation d'un sujet sur lequel je remercie nos collègues du groupe socialiste de nous avoir mobilisés : le traité sur la Charte de l'énergie. Ce traité est devenu la cible de nombreuses critiques, la France s'en est retirée, sans que le Parlement n'ait d'ailleurs eu son mot à dire, et l'Union européenne envisage elle aussi d'en sortir : tout ceci méritait que notre commission se penche sur les enjeux qui se cachent derrière ces décisions et je remercie les rapporteurs de nous éclairer à ce propos.

M. Michaël Weber, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, le 21 octobre 2022, en marge d'un Sommet européen à Bruxelles, le Président de la République, Emmanuel Macron, annonçait le retrait de la France du traité sur la Charte de l'énergie en ces termes : « Paris va se retirer du traité sur la Charte de l'énergie (TCE), un accord international vieux de 30 ans très protecteur des investissements privés dans les énergies fossiles ».

Alors que la Constitution prévoit l'intervention du Parlement pour autoriser la ratification d'un traité relatif aux échanges commerciaux – le Sénat et l'Assemblée nationale ont ainsi adopté définitivement le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la Charte de l'énergie, le 19 mai 1999 –, la procédure de retrait d'un traité ne nécessite pas l'intervention du législateur français. Le Parlement n'a donc pas été associé à cette décision de l'exécutif.

Le retrait de la France du TCE est ainsi devenu effectif le 8 décembre dernier, soit un an après la procédure de notification officielle de la décision française au Portugal, qui est le dépositaire de l'accord.

De fait, le traité sur la Charte de l'énergie est considéré comme dépassé et obsolète, par un nombre grandissant de pays, d'organismes nationaux et internationaux, d'ONG ; il fait, en effet, l'objet de vives critiques. Il a été conclu il y a 30 ans pour favoriser les échanges énergétiques et sécuriser les investissements en ce domaine. Il est à présent jugé en contradiction avec les engagements souscrits dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat ainsi qu'avec les objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050 et de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 que s'est fixés l'Union européenne. En tant qu'il protège les investissements dans toutes les énergies, il apparaît aujourd'hui comme un frein à la réalisation de la transition climatique et énergétique, laquelle nécessite de mettre fin à l'utilisation des énergies fossiles, et d'engager la décarbonation des économies.

C'est la position du Haut Conseil pour le climat : dans un avis relatif à la modernisation de ce traité, rendu deux jours avant l'annonce du Président de la République, il a conclu que « le TCE, y compris dans une forme modernisée, n'est pas compatible avec le rythme de décarbonation du secteur de l'énergie et l'intensité des efforts de réduction d'émissions nécessaires pour le secteur à l'horizon 2030 ». Le Haut Conseil a, en conséquence, considéré que « seul le retrait du TCE couplé à une neutralisation de la « clause de survie » du TCE » permettrait de lever cette incompatibilité.

Les critiques à l'égard du TCE résultent aussi du nombre croissant de plaintes d'investisseurs, introduites sur son fondement, contre des États signataires du traité, pour dénoncer l'adoption de mesures législatives ou réglementaires prises au service de leurs politiques de décarbonation. De tels risques de contentieux sont, en effet, susceptibles de constituer une entrave à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques climatiques de l'Union européenne et des États membres.

Le constat établi par les autorités françaises n'est pas isolé au sein de l'Union européenne. À l'heure actuelle, une dizaine d'États membres ont annoncé leur décision de se retirer du traité sur la Charte de l'énergie, en raison de son incompatibilité avec les objectifs climatiques européens. Cette décision est devenue effective, durant l'année 2023, pour l'Allemagne, le Luxembourg, la Pologne et la France ; l'Italie n'est plus partie à cet accord depuis 2016. Ce devrait être prochainement le cas pour le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovaquie. Le Parlement européen a également appelé à un retrait coordonné de l'Union européenne, de l'Euratom et de l'ensemble des États membres, dans le cadre d'une résolution adoptée le 24 novembre 2022, soulignant notamment que le TCE est « un instrument obsolète qui ne sert plus les intérêts de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050 ».

Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté, le 7 juillet 2023, une proposition de décision du Conseil sur le retrait de l'Union européenne du traité sur la Charte de l'énergie, et une recommandation de décision du Conseil relative à l'approbation du retrait de la Communauté européenne de l'énergie atomique du traité sur la Charte de l'énergie, deux textes dont le Sénat est saisi.

Le traité sur la Charte de l'énergie est un accord multilatéral de commerce et d'investissement applicable au secteur de l'énergie. Signé à Lisbonne, en 1994, il est entré en vigueur en 1998 et a été ratifié par la France en 1999. Il trouve son origine dans la Charte européenne de l'énergie, qui a été adoptée en 1991 à La Haye, par la plupart des pays de l'OCDE, les républiques de l'ancienne Union soviétique et les pays d'Europe centrale et orientale.

Cette Charte énonçait les principes de base d'une véritable coopération dans le secteur énergétique en Europe et comprenait l'engagement de les inscrire ultérieurement dans un traité. La signature du traité sur la Charte de l'énergie a répondu à cet engagement, dans un contexte marqué par la chute du bloc soviétique, l'intégration de nouveaux pays à l'économie de marché et la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement en énergie de l'Europe.

Il s'agissait, à ce moment-là, de créer un cadre juridique stable, favorable aux échanges énergétiques entre les parties contractantes de la Charte, et de permettre

d'exploiter, dans les meilleures conditions, les ressources énergétiques considérables des ex-pays du bloc soviétique, et en particulier de l'ex-URSS. Ces ressources représentaient, à la fin des années 1990, 22,5 % des exportations de produits énergétiques.

Le TCE regroupait, en octobre 2022, avant le retrait des quatre pays que nous avons précédemment évoqués, 53 parties contractantes. S'agissant des États membres, seule l'Italie n'en faisait déjà plus partie, s'étant retirée du traité le 1^{er} janvier 2016. La Russie n'a jamais ratifié ce texte et a mis fin à son application provisoire en 2009.

Le traité contient ainsi des dispositions relatives au commerce et au transit des matières premières et produits énergétiques, ainsi qu'à la protection des investissements réalisés dans le secteur de l'énergie, dans le cadre d'un mécanisme de règlement des différends, qui promeut le règlement à l'amiable et l'arbitrage. Cet instrument, qui figure dans de nombreux accords de libre-échange, énonce des dispositions relatives au règlement des différends, d'une part entre États contractants, par voie diplomatique, et d'autre part, entre un investisseur d'un État signataire et un autre État signataire, par voie judiciaire, par la voie des tribunaux nationaux ou d'un tribunal d'arbitrage international. Force est de souligner que Paris est souvent choisi comme siège de l'arbitrage, ce qui a pour conséquence de rendre applicable le droit national et le droit de l'Union, dans le cadre du recours en annulation de la sentence arbitrale.

Par ailleurs, le TCE prévoit qu'en cas de retrait d'une partie signataire, les dispositions du traité, et par conséquent la protection des investissements réalisés dans les énergies, fossiles et renouvelables, continuent à s'appliquer pendant une période de vingt ans. Ainsi les investissements réalisés en France avant le retrait du TCE restent protégés jusqu'au 7 décembre 2043.

C'est cette protection juridique accordée aux investissements dans les combustibles fossiles via le mécanisme de règlement des différends qui suscite les plus vives critiques. Elle constituerait un frein aux évolutions législatives et réglementaires nécessaires à la décarbonation des systèmes énergétiques en raison des risques de contentieux qui en découlent. Ce mécanisme protecteur peut, en effet, être invoqué par les investisseurs pour remettre en cause des mesures prises par les États. Force est de reconnaître toutefois que, lors de leur audition, les représentants de la DG Trésor ont fait remarquer que rien ne permettait d'établir que le TCE ait constitué un frein à la prise de décisions dans le cadre des politiques en faveur de la transition énergétique et climatique.

À ce titre, plusieurs juristes auditionnés ont notamment fait observer que le traité n'était pas nécessairement incompatible avec une transition énergétique et climatique, mais que c'est sans doute cette tension politique entre les objectifs de protection des investissements dans toutes les énergies et de transition climatique qui est en cause dans les critiques formulées à son encontre.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure. – Force est aussi de souligner que le traité a été ratifié dans un contexte bien différent de celui d'aujourd'hui, tant sur le plan géopolitique que s'agissant des préoccupations environnementales et climatiques. Le contexte a, en effet, profondément changé : élargissement de l'UE, négociations avec de

nouveaux pays, relations avec la Russie, accord de Paris sur le climat, Pacte vert pour l'Europe... Ce texte n'a pourtant fait l'objet d'aucune mise à jour importante depuis les années 1990.

Dans son exposé des motifs, la Commission européenne relève ainsi que cet accord est devenu l'un des traités d'investissement qui fait l'objet du plus grand nombre de litiges au monde. La procédure arbitrale sur le fondement du TCE suscite également des critiques majeures. Les procédures arbitrales peuvent conduire à condamner les États hôtes à verser des indemnités substantielles dans le cadre des recours engagés par des investisseurs estimant que les mesures prises par un pays portent atteinte à la protection des investissements qu'ils ont réalisés dans ce dernier.

Selon les données communiquées par le Secrétariat de la Conférence du traité sur la Charte de l'énergie, en juin 2022, cent cinquante litiges ont été introduits sur le fondement du TCE, dont presque les deux tiers concernent des relations intra-européennes. À titre d'exemple, je peux citer le recours introduit par deux entreprises allemandes contre les Pays-Bas devant un tribunal arbitral afin de contester la décision prise par le gouvernement néerlandais de fermer ses centrales à charbon d'ici à 2030, et lui demandant plus de 2,4 milliards d'euros de dommages et intérêts.

Jusqu'à présent, le traité sur la Charte de l'énergie a surtout été invoqué par des investisseurs dans les énergies renouvelables. Ils ont ainsi contesté la remise en cause par les gouvernements des dispositifs de soutien public au développement des énergies renouvelables. L'Espagne, qui a introduit des changements en matière de tarifs de rachat garantis pour les producteurs d'énergies renouvelables, a ainsi été visée par une quarantaine de procédures d'arbitrage, et a déjà été condamnée à verser de très lourdes indemnités aux demandeurs.

La France a enregistré sa première demande d'arbitrage au titre du TCE, le 2 septembre 2022. Un producteur d'énergies renouvelables allemand a ainsi déposé une plainte contre la France pour avoir révisé à la baisse, en 2020, les tarifs de rachat de l'électricité photovoltaïque. Néanmoins, il faut souligner que des entreprises françaises, en particulier EDF, ont bénéficié, dans le cadre d'une procédure d'arbitrage, de cette protection de leurs investissements réalisés dans un pays partie au traité.

En outre, à l'occasion de plusieurs arrêts, la Cour de justice européenne a jugé que la procédure d'arbitrage prévue par le TCE n'était pas applicable à l'intérieur de l'Union européenne, étant donné qu'elle porte atteinte à l'autonomie et au caractère propre du droit de l'Union. Cette jurisprudence a, d'ailleurs, été rappelée dans l'avis relatif au retrait de la France du TCE, publié au *Journal officiel*, le 9 décembre 2023, dans un exercice de clarification de la part des autorités françaises, qui n'a toutefois pas de portée normative. Pour l'UE, le traité sur la Charte de l'énergie, en particulier l'article sur le règlement des différends entre un investisseur et une partie contractante, n'a donc pas vocation à s'appliquer dans les relations dites intra-européennes.

Or, à l'exception d'un seul, aucun tribunal arbitral n'a fait droit à cette objection de l'Union européenne. Les tribunaux arbitraux ne s'estiment ainsi pas liés par la jurisprudence de la CJUE, estimant que les États membres ont valablement consenti à cette procédure arbitrale dans le cadre du traité. En octobre 2022, la Commission européenne a d'ailleurs soumis aux États membres une proposition d'accord sur l'interprétation du TCE au sein de l'UE, qui tendrait à réaffirmer la

non-applicabilité du traité au niveau intra-européen. L'adoption de cet accord nécessiterait l'unanimité de tous les États membres. À ce jour, cette proposition d'accord est toujours en cours de négociation.

Afin d'adapter la protection des investissements dans le secteur de l'énergie aux enjeux climatiques et compte tenu du nombre croissant de litiges intra-européens, un processus de modernisation du TCE a parallèlement été engagé, en novembre 2018, sous l'impulsion de l'UE et de ses États membres. La Commission européenne a ainsi reçu un mandat de négociation du Conseil qui visait à aligner le traité avec les exigences climatiques actuelles, notamment en actualisant les dispositions relatives à la protection des investissements.

Les négociations, qui ont débuté en juillet 2020, ont permis d'aboutir à un « accord de principe », le 24 juin 2022. Cet accord présentait plusieurs avancées importantes par rapport aux dispositions actuelles. Il était ainsi prévu que le texte modernisé soit adopté par les parties lors de la Conférence sur la Charte de l'énergie, le 22 novembre 2022.

L'avancée la plus notable concernait l'introduction d'un mécanisme de flexibilité qui visait à exclure progressivement du champ du traité modernisé la protection des investissements dans les combustibles fossiles. Les nouveaux investissements dans ces énergies du passé ne devaient plus être protégés après le 15 août 2023. La protection des investissements réalisés avant cette date devait prendre fin dans un délai de dix ans après l'entrée en vigueur du traité modernisé, et au plus tard au 31 décembre 2040.

L'évaluation de l'impact de cette modification du TCE est complexe à évaluer, en particulier compte tenu des délais nécessaires à la ratification de ce TCE modernisé. Plusieurs personnalités auditionnées ont ainsi fait observer qu'un retrait du traité actuel ou l'adoption du traité modernisé auraient des conséquences similaires sur le plan de la protection accordée aux investissements dans les énergies fossiles. Le processus de ratification, en cas d'accord sur un traité modernisé, prend plusieurs années et nécessite l'approbation finale du Parlement européen et des parlements nationaux. Le temps requis pour mener à bien ces procédures ferait que les investissements dans les énergies fossiles bénéficieraient donc en réalité d'une protection juridique sur une période supérieure à dix ans, probablement peu éloignée des vingt années fixées par la « clause de survie » du TCE actuellement en vigueur.

Il convient de noter également que l'article relatif au mécanisme de règlement des différends ne figurait pas dans la liste des sujets ouverts à la négociation et que tout ajout devait faire l'objet d'un consensus entre les parties contractantes, ce qui n'a pas été le cas.

Au terme des négociations, le texte modernisé du TCE n'a finalement pas été adopté par le Conseil en raison de l'abstention d'une minorité de blocage qui a considéré que les avancées obtenues dans le cadre des négociations étaient insuffisantes pour répondre aux enjeux de la lutte contre le changement climatique. Quatre États membres, qui avaient d'ailleurs déjà annoncé leur intention de se retirer du traité, à savoir l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et la France, s'y sont ainsi opposés. L'UE et l'Euratom ne pouvant participer au vote lors de la Conférence sur la Charte faute de position commune, et le quorum nécessaire au vote ne pouvant par conséquent être

atteint, le traité modernisé a été retiré de l'ordre du jour de la réunion de la Conférence, le 22 novembre 2022.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les divergences au sein de l'UE sur ce dossier ont donc constitué un facteur bloquant pour la finalisation du processus de modernisation en cours du TCE, qui s'est soldé par un échec.

De l'absence d'accord au niveau européen et de la multiplication des déclarations de retrait du traité sur la Charte de l'énergie par de nombreux États membres, la Commission européenne a donc tiré les conséquences juridiques. Le 7 juillet 2023, elle a ainsi proposé aux États membres le retrait de l'UE et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du TCE. En cas d'accord au Conseil sur cette proposition, l'UE devra engager le processus de retrait en soumettant sa notification écrite au dépositaire du TCE. Le retrait prendrait alors effet un an après la date de réception de la notification écrite par le dépositaire.

Aucun calendrier n'est, pour l'instant, fixé pour l'adoption de cette proposition, qui doit être adoptée à la majorité qualifiée. En conséquence, le traité actuel continue donc de s'appliquer à l'UE, à l'Euratom et aux États membres parties au TCE dans le cadre de leurs relations avec les autres parties contractantes.

L'Union européenne est aujourd'hui dans une impasse qualifiée de situation de « paralysie réciproque » par certains de nos interlocuteurs. D'une part, une dizaine d'États membres souhaitent que l'UE et l'Euratom se désengagent du traité sur la Charte de l'énergie, et, d'autre part, les autres États souhaitent rester parties à cet accord et adopter le texte modernisé. Ces pays ne sont donc pas favorables à la décision proposée par la Commission européenne, n'étant pas assurés de pouvoir participer à la modernisation du TCE.

Pour tenter de débloquer la situation, la présidence suédoise a proposé, le 28 avril 2023, une position de compromis qui actait le retrait de l'UE du TCE tout en autorisant certains États membres à continuer à être parties au traité.

Comme cela a été souligné par plusieurs juristes lors des auditions, cette option comporte, certes, plusieurs avantages ; elle permet, en particulier, de concilier les avancées des négociations sur la modernisation du traité et le bénéfice du retrait. Toutefois, en termes d'opportunité politique, elle semble complexe à mettre en œuvre et peut être perçue comme peu loyale envers les autres parties contractantes.

La Commission européenne n'est pas favorable à cette option, essentiellement pour des motifs juridiques. Elle considère le retrait coordonné du traité sur la Charte de l'énergie de l'Union européenne et ses États membres et de l'Euratom comme étant « le moyen le plus simple sur les plans juridique et politique ». Elle n'avance aucune proposition permettant aux États membres qui le souhaitent de demeurer parties au traité sur la Charte de l'énergie, bien qu'il s'agisse d'un accord mixte relevant en parties des compétences nationales. Certains États membres dont l'Allemagne sont aussi réticents à autoriser l'UE à habiliter les États membres restants à mobiliser la Charte. Sur ce point, la France plaide en faveur d'une approche plus ouverte.

Le retrait de l'UE du TCE devrait-il contraindre l'ensemble des États membres à s'engager dans la même démarche ? Pour certains juristes, cette question est sujette à discussion. Certains considèrent que le retrait de l'UE du traité pourrait entraîner une obligation de retrait pour les États membres en application du droit de l'Union.

Sur le plan juridique, un retrait « à la carte » contribuerait pourtant à débloquer la situation et à clarifier celle dans laquelle se trouvent les États membres qui ont déjà notifié leur retrait du TCE, pour échapper aux risques de contentieux et déclencher dans les meilleurs délais la clause d'extinction des dispositions du traité. Toutefois, le maintien de l'UE dans le traité pourrait aussi avoir des conséquences indirectes pour la France ; elle pourrait se trouver exposée à d'éventuelles plaintes concernant des mesures de transposition de directives ou de règlements européens. En effet, la protection des investissements se réalise avec une double clé, aux niveaux national et européen.

Selon les autorités françaises, cette solution du retrait à la carte ne poserait pas de difficulté particulière sur le plan juridique. Elles considèrent que, dans ce cas, les États restants devront être habilités par l'UE à exercer des compétences au sein du traité, notamment pour leur permettre d'adopter les amendements de modernisation du traité.

Par ailleurs, les obligations liées à la « clause de survie » de vingt ans constituent un élément essentiel dans le processus de retrait. Tout en reconnaissant l'effet de cette clause, la Commission européenne tient à rappeler sa non-application aux litiges intra-UE en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, selon laquelle « le TCE ne s'est jamais appliqué, ne s'applique pas et ne s'appliquera jamais » au sein de l'UE. Toutefois, cette déclaration n'efface pas l'incertitude juridique qui subsiste même en cas de retrait, comme cela a été évoqué précédemment.

Comment échapper à la clause de survie ? La clause de survie constitue, en effet, un dispositif auquel il semble difficile de se soustraire sur le plan juridique. Selon le service juridique du Quai d'Orsay, il est néanmoins envisageable de mettre fin aux effets du traité dans le cadre d'accords bilatéraux entre parties insérant une clause de neutralisation des dispositions du traité, même si cela serait complexe à mettre en œuvre. De tels accords permettraient de réduire le risque de poursuites devant des tribunaux d'arbitrage par des investisseurs européens.

Le retrait de l'UE, et celui déjà effectif de gros contributeurs comme la France et l'Allemagne, n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement du secrétariat du TCE, et en particulier sur son budget. Le retrait de l'UE et de l'Euratom pourrait aussi avoir un effet d'entraînement sur d'autres États parties. Ainsi le gouvernement britannique a indiqué, en septembre dernier, qu'il n'excluait pas de se désengager de ce traité.

La question de l'avenir du traité sur la Charte de l'énergie est donc posée, plus particulièrement en cas de retrait de l'UE, de l'Euratom et des États membres.

En conclusion, la proposition de décision de retrait de l'UE, de l'Euratom et des États membres reflète la volonté de l'Union d'aligner l'ensemble de ses politiques

sur les objectifs qu'elle a adoptés dans le cadre de la lutte contre le changement climatique pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Elle tire aussi les conclusions d'un échec du processus de modernisation du traité sur la Charte de l'énergie, qui, en continuant d'accorder une protection, certes plus limitée dans le temps, aux investissements dans les énergies fossiles, envoyait un signal contradictoire avec « la loi européenne sur le climat ».

L'Union européenne est, pour l'instant, dans une situation d'impasse pour avancer sur cette question, et la France, dans une situation paradoxale, qui prolonge, de façon indirecte, au-delà de vingt ans, la durée d'un risque contentieux pour notre pays.

Le travail que nous avons conduit sur le retrait de l'UE et de l'Euratom du traité sur la Charte de l'énergie a dépassé très largement les enjeux énergétiques et climatiques de cet accord au niveau européen. Il a été l'occasion de soulever certains éléments d'ordre juridique relatifs aux accords commerciaux conclus par l'Union européenne, qui méritent sans doute d'être approfondis, que ce soit à propos des clauses de survie des traités commerciaux, de l'interprétation de la CJUE sur l'application dans l'UE du droit international et de la place de l'arbitrage pour la résolution de litiges d'investissement. Il a aussi permis de relever qu'en matière de traités internationaux, notre Constitution ne prévoit pas de parallélisme des formes, le Parlement devant ratifier leur conclusion mais pas leur dénonciation.

Mme Brigitte Devésa. – Je vous remercie pour cet exposé très précis et précieux. Ce sujet est autant technique que symbolique, au regard de l'avenir de ce traité. Que pouvons-nous faire en tant que commission des affaires européennes pour intervenir et être force de proposition auprès du gouvernement une fois les constats établis ?

M. Jacques Fernique. – Il subsiste quelques zones d'ombre, sur lesquelles j'aimerais avoir des précisions. Les représentants de la Direction générale du Trésor ont estimé, vous l'avez indiqué, que le traité ne constitue pas un frein pour la transition énergétique. Au regard des contentieux déclenchés par des investisseurs contre la fermeture de centrales à charbon, contre des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables ou encore contre la baisse du tarif du photovoltaïque en France en 2020, je m'interroge sur cette affirmation. Vous avez, par ailleurs, mentionné que la sortie coordonnée du traité permettrait d'éviter que la clause de survie ne continue à faire des « ravages ». Pourriez-vous préciser la situation paradoxale dans laquelle la France risquerait de se trouver ?

Mme Amel Gacquerre, rapporteur. – Nous avons tenté de démontrer par notre travail que la question traitée va bien au-delà de la sortie du TCE. Aujourd'hui, de vraies questions juridiques se posent concernant les clauses de survie, la façon dont on doit les gérer, l'interprétation de jugements de la CJUE sur l'application du droit international au sein de l'UE, la place de l'arbitrage pour la résolution des litiges... Nous avons exposé tant la situation d'impasse dans laquelle nous sommes aujourd'hui, que mis en exergue les questions sur lesquelles il est nécessaire d'avancer sur le plan juridique. Que la ratification du TCE soit autorisée par un vote du Parlement, mais pas sa dénonciation est, selon nous, un sujet capital. Au contraire, la France, l'Allemagne et d'autres États de l'UE considèrent que le TCE constitue un frein à la transition énergétique. Il faut rappeler que ce traité a été établi dans un contexte géopolitique et économique différent de celui d'aujourd'hui. Il protège les investissements dans les

énergies fossiles, ce qui pourrait gêner la trajectoire de chaque pays en matière de transition. La multiplication des litiges par des investisseurs, ces dernières années, témoigne de cette contradiction. Enfin, la sortie du TCE n'étant pas consensuelle au niveau de l'UE et la question de sa sortie coordonnée n'étant plus, pour l'instant, à l'ordre du jour du Conseil, le traité s'applique toujours à l'UE, et indirectement aux États membres qui en sont déjà sortis.

M. Michaël Weber, rapporteur. – De nouvelles questions ont été soulevées au cours de nos travaux, notamment concernant l'analyse différenciée des pays de l'UE sur les implications juridiques du TCE, et le retrait du traité sans consultation des parlements nationaux. De vrais débats juridiques existent sur les conséquences du retrait du traité, des juristes nous ayant assuré que la sortie du TCE n'apportait pas de solution à la transition énergétique et que son maintien ne protégeait pas, outre mesure, les investissements déjà réalisés. Concernant le délai de 2040 évoqué précédemment, il s'agit d'une disposition qui figure dans la proposition d'accord sur la modernisation du traité. Les investissements réalisés avant le 15 août 2023 seraient protégés dans un délai de dix ans après l'entrée en vigueur du traité modernisé, et au plus tard jusqu'en 2040.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Nous avons rapidement compris que le TCE était mort-né. Depuis sa création en 1994 et sa mise en œuvre en 1998, aucune modernisation n'a été faite ; or le monde a changé. Les conséquences de la fermeture de centrales à charbon aux Pays-Bas ont provoqué un choc, et à raison. Pourtant, il nous a été montré qu'il aurait été possible de garder vivant le TCE, et que sa mort est due à une absence de volonté politique. Aujourd'hui encore la situation est complexe : certains États de l'UE souhaitent en sortir, d'autres s'y refusent. Bien qu'il y ait eu une tentative de réforme, celle-ci a échoué.

Mme Brigitte Devésa. – Les États membres qui ne souhaitent pas sortir du TCE ne sont-ils pas tenus par leurs liens avec les investisseurs ?

M. Jean-François Rapin, président. – *A contrario*, cela voudrait dire qu'en France, nous n'avons plus de liens avec les investisseurs.

M. Michaël Weber, rapporteur. – Je n'ai pas ce sentiment-là, bien que ce ne soit pas un sujet que nous ayons particulièrement étudié. J'ai davantage l'impression que ce sont les pays où sont présents de nombreux investisseurs qui sont sortis du TCE.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – N'oublions pas que chaque État membre conserve le choix de son mix énergétique, liberté à laquelle je suis particulièrement attaché. C'est en partie cela qui a provoqué l'incapacité de l'UE à moderniser le TCE. Les pays qui sortent du traité sont ceux qui ont des capacités énergétiques significatives, quand les plus petits pays sont plus attachés à faire perdurer le TCE.

M. Jean-François Rapin. – Je vous remercie pour cette communication éclairante.

Politique commerciale

*Prochaine conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce :
communication de MM. Alain Cadec et Didier Marie*

M. Jean-François Rapin, président. – Nous poursuivons nos travaux avec un sujet qui n'est pas très éloigné, puisqu'il concerne lui aussi les échanges commerciaux : il s'agit de la préparation de la prochaine conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Nos collègues Alain Cadec et Didier Marie vont nous présenter son ordre du jour et ils nous amèneront, eux aussi, à nous interroger sur les mécanismes de règlement des différends et d'arbitrage entre investisseurs et États qui sont souvent méconnus mais pourtant porteurs d'enjeux souvent très lourds pour les États. Je leur laisse la parole.

M. Didier Marie, rapporteur. – Nous associons à cette communication notre collègue François Bonneau, qui ne pouvait être présent ce matin. Notre commission a été saisie de quatre propositions de décisions du Conseil¹ sur les positions à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la 13^e Conférence ministérielle de l'OMC, qui aura lieu du 26 au 29 février, à Abou Dhabi.

Disons-le d'emblée, ces projets de décisions ne présentent guère d'intérêt en eux-mêmes, puisque la position proposée pour l'Union consiste à « adhérer au consensus dégagé entre les membres de l'OMC en vue d'adopter des décisions ». Nous considérons donc qu'il n'y a pas lieu de proposer de résolution européenne.

En revanche, examiner ces textes nous permet d'apporter un éclairage utile sur les négociations en cours à l'OMC. Pour préparer cette communication, nous avons auditionné le délégué permanent de la France auprès de l'OMC, M. Etienne Oudot de Dainville. Nous nous sommes également appuyés sur les informations dont nous disposons sur les travaux en cours au Conseil.

Si l'on en croit les sujets identifiés dans les propositions de décisions, cette conférence ministérielle de l'OMC pourrait adopter des décisions concernant 17 points, listés à l'écran². En réalité, les propositions de décisions couvrent tous les champs susceptibles de faire l'objet d'un accord. Il est très peu probable qu'un accord définitif soit trouvé sur l'ensemble de ces dossiers. De bonnes surprises sont naturellement toujours possibles. La 12^e conférence ministérielle de l'OMC, qui s'était tenue à Genève en juin 2022, avait été un succès, à la surprise quasi générale.

¹ Textes COM(2023)756 final, COM(2023) 776 final, COM(2023) 784 final et COM(2024) 4 final.

² Les 17 points évoqués dans les projets de décisions couvrent les thèmes suivants : réforme du règlement des différends ; subventions à la pêche ; sécurité alimentaire ; améliorations de la transparence dans l'agriculture ; détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire ; soutien interne dans l'agriculture ; restrictions à l'exportation dans l'agriculture ; concurrence à l'exportation dans l'agriculture ; accès au marché dans l'agriculture ; mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) dans l'agriculture ; coton ; dérogation au titre de la décision de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) ; traitement spécial et différencié ; proposition de sortie de la catégorie des pays les moins avancés — « mesures de soutien » dans un certain nombre d'accords et de décisions spécifiques de l'OMC ; adhésion de la République démocratique du Timor-Oriental à l'OMC ; adhésion de l'Union des Comores à l'OMC ; ajout de l'accord sur la facilitation de l'investissement pour le développement à l'accord instituant l'OMC.

Plusieurs décisions opérationnelles avaient alors été adoptées, notamment concernant les vaccins contre la covid-19 ou un accord sur les subventions à la pêche fixant de nouvelles règles mondiales pour réduire les subventions préjudiciables et protéger les stocks mondiaux de poissons, tout en tenant compte des besoins des pêcheurs des pays en développement et des pays les moins avancés. L'OMC soulignait à cet égard qu'il s'agissait du premier accord de l'organisation ayant pour clé de voûte la durabilité environnementale.

La 12^e réunion ministérielle s'était également soldée par un soutien à la perspective de réforme de l'OMC, mais aussi par le lancement d'une coalition des ministres du commerce pour le climat. Faut-il attendre de nouvelles avancées importantes dans le cadre de la 13^{ème} conférence ministérielle ? C'est difficile à évaluer aujourd'hui, tant les conférences de ce type se dénouent à la dernière minute.

Nous n'allons pas traiter dans le détail de l'ensemble des sujets évoqués dans les propositions de décisions du Conseil mais nous souhaitons mettre en lumière quelques points.

Le premier sujet, majeur pour l'Union européenne, concerne l'organe de règlement des différends. Le 23 janvier dernier, le commissaire européen chargé du commerce, Valdis Dombrovskis, a affirmé que l'Union européenne « a un intérêt fondamental à ce que l'OMC soit forte et réformée, afin qu'elle puisse répondre efficacement aux défis et aux enjeux commerciaux du 21^e siècle », en soulignant que « les règles actuelles de l'OMC, qui régissent toujours la majeure partie du commerce mondial, sont notre meilleur garde-fou contre la fragmentation de l'économie mondiale ».

Dans cette perspective, il a formé le vœu que la conférence ministérielle d'Abou Dhabi « aboutisse à une réforme du règlement des différends ou, au moins, à ce qu'elle nous rapproche de cet objectif et nous offre une perspective claire pour trouver une solution ». Nous ne pensons pas qu'un accord formel soit possible à ce stade.

Certes, par rapport à la période de présidence de Donald Trump, les États-Unis se montrent plus ouverts et ne bloquent plus le fonctionnement de l'OMC. Ils participent aux réunions et n'agitent plus la menace de sortie de l'organisation. Pour autant, les fondamentaux de l'analyse américaine en matière de politique commerciale, et tout particulièrement s'agissant de l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends, n'ont pas varié. Les États-Unis continuent de paralyser l'organe d'appel en ne nommant pas de juges et n'ont pas affiché de volonté de trouver un accord pour le rétablir.

Les États-Unis acceptent de participer à des négociations informelles sur l'organe de règlement des différends. Des discussions intéressantes ont ainsi pu avoir lieu pour améliorer le fonctionnement des groupes spéciaux ou « panels », qui constituent la première instance de l'organe de règlement des différends. Des négociations substantielles ont été menées sur plusieurs points importants, comme les conditions de nomination des membres des panels, sur les enjeux de formation ou encore sur l'accessibilité du mécanisme de règlement des différends, qui reste problématique pour de nombreux pays africains. Néanmoins, on ne traite pas là du volet le plus complexe et le plus bloquant pour l'Union européenne, à savoir l'organe d'appel.

Améliorer la première instance sans apporter de remède de fond au blocage de l'appel n'aurait guère de sens.

En outre, tout ceci reste à un stade informel. Pour envisager un accord en bonne et due forme à Abou Dhabi, il faudrait passer à des comités formels de négociation, qui supposeraient une plus grande implication du Congrès des États-Unis. Or, dans le contexte électoral intérieur, une ouverture en matière commerciale, surtout de ce niveau-là, paraît totalement exclue.

Rappelons que les États-Unis et l'Union européenne ne sont pas parvenus, en décembre dernier, à trouver une solution pérenne concernant le différend sur l'acier et l'aluminium. On se souvient qu'au nom d'une prétendue menace sur la sécurité nationale, le Président Donald Trump avait eu recours à la « section 232 » du *Trade Expansion Act* et imposé en 2018 des droits de douane élevés sur les importations d'acier et d'aluminium européens, fixés à 25 % pour l'acier et à 10 % pour l'aluminium. En contrepartie, l'Union avait instauré des droits sur certains produits américains, comme le bourbon ou les motos Harley-Davidson.

Un accord provisoire avait pu être trouvé en 2021 pour suspendre ces droits mais il prenait fin à la fin du mois de janvier 2024. Aucun accord pérenne n'a pu être trouvé mais la trêve commerciale a pu être prolongée jusqu'au 31 mars 2025. Ce sera donc l'un des premiers dossiers commerciaux épineux du prochain Président des États-Unis...

Au regard des propos de Valdis Dombrovskis, on peut donc s'attendre à conserver un processus actif de négociation, plus qu'à déboucher sur la réforme de l'organe d'appel que l'Union européenne appelle de ses vœux.

D'après les données qui nous ont été communiquées, 22 rapports de panels ont fait l'objet « d'appels dans le vide » depuis que l'organe d'appel a cessé de fonctionner. L'Union européenne a bien proposé un système d'appel provisoire mais il ne concerne qu'une dizaine d'États membres de l'OMC et n'a que très peu été mis en œuvre concrètement.

On remarque toutefois qu'à ce stade, d'après les informations qui nous ont été communiquées, les États-Unis n'ont pas fait « appel dans le vide » dans des dossiers les opposant à l'Union européenne.

Parmi les contentieux en cours en première instance au niveau de l'OMC, on peut mentionner trois dossiers dans lesquels l'Union européenne est à l'offensive :

- les exportations d'olives espagnoles vers les États-Unis : l'Union européenne a contesté l'imposition par les États-Unis de droits antidumping et compensateurs visant les olives mûres provenant d'Espagne. Un groupe spécial a reconnu en décembre 2021 que les États-Unis avaient adopté des mesures contraires aux règles de l'OMC. Les États-Unis estiment aujourd'hui s'être mis en conformité avec leurs obligations mais l'Union européenne le conteste et a demandé, en juillet 2023, la constitution d'un groupe spécial pour apprécier cette mise en conformité ;

- deux différends avec la Chine concernant des restrictions commerciales visant la Lituanie et l'entrave à des recours en justice des entreprises européennes sur leurs brevets.

Je veux également mentionner un différend avec l'Inde concernant les droits de douane qu'elle a imposés sur les produits des technologies de l'information et de la communication. L'Inde a perdu devant le groupe spécial mais elle a tout récemment décidé de faire appel dans le vide.

L'Union européenne se trouve par ailleurs en position défensive dans d'autres dossiers. On peut citer :

- les litiges avec l'Indonésie et la Malaisie concernant la décision de l'Union d'interdire l'incorporation d'huile de palme dans les biocarburants d'ici à 2030 : les rapports des groupes spéciaux devraient être rendus assez rapidement ;

- un litige avec l'Indonésie concernant les droits compensateurs et droits antidumping imposés par l'Union visant les produits plats laminés à froid en aciers inoxydables en provenance d'Indonésie : le groupe spécial a été constitué en septembre 2023 et ne devrait pas rendre son rapport avant fin 2024 ;

- un troisième litige avec l'Indonésie concernant le biodiesel importé de ce pays, l'Union considérant qu'il bénéficiait de subventions à la production d'huile de palme : le panel a été établi le 27 novembre 2023 mais n'est pas encore constitué. Il n'y aura donc vraisemblablement pas de décision avant la fin de l'année 2024.

Enfin, on remarquera que les contentieux opposant l'Union européenne à la Russie sont à ce stade gelés, l'Union ne souhaitant pas en discuter dans le contexte de la guerre en Ukraine.

Pour prendre un exemple très concret, l'Union européenne avait initié une procédure à l'encontre de la Russie pour contester des mesures favorisant les produits et services nationaux fournis par des entités nationales par rapport aux produits et services étrangers fournis par des entités étrangères. Le groupe spécial qui avait été mis en place a suspendu ses travaux, à la demande de l'Union européenne, le 8 mars 2022, quelques jours après l'invasion russe en Ukraine, et il est devenu caduc le 8 mars 2023.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Le deuxième sujet important que nous souhaitons évoquer ce matin concerne la pêche. 56 États, dont les 27 membres de l'Union européenne, ont accepté l'accord conclu lors de la 12^e conférence ministérielle de l'OMC, qui nécessite toutefois une ratification par les deux tiers des membres de l'Organisation pour entrer en vigueur. L'accord de juin 2022 interdit les subventions à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, les subventions à la pêche des stocks surexploités, ainsi que les subventions à la pêche en haute mer non réglementée.

Il prévoit également la prise de mesures additionnelles afin d'aboutir à un accord complet sur la pêche, si possible lors de la 13^e conférence ministérielle. Or ces négociations, qui portent notamment sur les conditions requises pour pouvoir accorder des subventions à la pêche en vue de renforcer la durabilité, s'avèrent difficiles. L'Union européenne considère que la politique commune de la pêche (PCP), par le système de gestion de la ressource halieutique qu'elle impose, est pleinement conforme

à cet objectif. Toutefois, certains membres de l'OMC critiquent la PCP et demandent que des règles plus contraignantes s'appliquent aux États qui pêchent et subventionnent beaucoup.

Le deuxième sujet de négociation concerne le traitement spécial et différencié, les pays les moins avancés demandant des mesures ambitieuses en leur faveur. La cible 14.6 des Objectifs de développement durable des Nations Unies précise que « l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ».

Les pays les moins avancés soutiennent une approche permettant de les exonérer largement des efforts de gestion des ressources en prônant un seuil *de minimis* de pourcentage des captures mondiales, en-dessous duquel le régime d'interdiction des subventions à la pêche prévu par l'accord de 2022 ne s'appliquerait pas, cumulable avec une période de transition qui aurait le même effet. L'Union européenne soutient plutôt une approche selon laquelle, au-delà du seuil de 0,8 % des captures mondiales de poissons, les États concernés seraient soumis au régime d'interdiction des subventions prévu par l'accord de 2022.

Celui-ci prévoit déjà des mesures facilitantes pour les pays en voie de développement : « clause de paix », modération de l'approche vis-à-vis des pays les moins avancés, régime de notification allégé en-dessous du seuil de captures mondiales de 0,8 % et assistance technique pour mettre en œuvre l'accord.

Le troisième gros sujet de négociation concerne les accords bilatéraux de pêche avec les pays en voie de développement. On observe une offensive des pays africains pour interdire de tels accords, ce qui place l'Union européenne dans une position défensive, de même que la Chine et la Russie.

Les négociations d'ensemble sur ce volet relatif à la pêche sont donc délicates et la capacité à aboutir d'ici la fin février apparaît incertaine, sinon improbable. On observe également, sans surprise, des sensibilités différenciées des États de l'Union européenne en fonction de leur exposition interne à ce sujet.

M. Didier Marie, rapporteur. – Le troisième grand bloc de négociations porte sur les questions agricoles. Les crispations sont nombreuses en la matière et l'ambition paraît plutôt être de parvenir à des orientations politiques de travail sur ce volet qu'à un accord abouti. Le président turc de l'organe de négociations sur les questions agricoles a bien mis en circulation, le 30 janvier dernier, un projet de texte devant servir de base aux négociations, mais il a été assez franc en déclarant qu'il était temps « de se concentrer sur ce qui est réalisable à la CM13 et d'ouvrir la voie à un résultat plus concret à la CM14 ».

Parmi les points qui font l'objet de débats, on citera notamment les enjeux d'accès aux marchés et les subventions. L'Inde, soutenue par les pays du G90 (alliance des pays les plus pauvres), plaide pour des subventions de stockage public de denrées alimentaires à des fins de sécurité alimentaire, ce qui suscite notamment l'opposition des États du groupe de Cairns. Le risque est bien entendu que, sous couvert de subventions pour stockage public, on assiste à des mesures de dumping. L'enjeu des

différentes négociations pour l'Union est de préserver la boîte verte de la PAC, calibrée pour être « non distorsive » au regard des critères de l'OMC.

Je n'évoquerai que brièvement l'enjeu de l'accompagnement des pays qui sortent de la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Cette catégorie qui comprend 45 pays aujourd'hui a été établie en 1971 pour réunir les pays en développement caractérisés par un faible niveau de revenu, des obstacles structurels à la croissance et la nécessité de mesures particulières pour traiter ces problèmes. Quinze pays sont en voie de sortir de cette catégorie des PMA.

Les négociations sont évidemment intenses. Elles portent pour l'essentiel sur trois points demandés par les pays les moins avancés, qui réclament « une transition sans heurt et durable », conformément à la résolution 67/221 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 décembre 2012. Ils souhaitent ainsi obtenir :

- la prolongation, pour une période appropriée, des dispositions relatives au traitement spécial et différencié figurant dans un certain nombre d'accords et de décisions spécifiques de l'OMC ;

- une transition permettant d'éviter le recours au mécanisme de règlement des différends pendant une période appropriée ;

- et enfin, la garantie, pendant une certaine période, d'un accès continu à tous les programmes et installations d'assistance technique et de renforcement des capacités spécifiques à la catégorie des PMA fournis dans le cadre du système de l'OMC.

Je souhaite en revanche évoquer trois autres sujets qui m'apparaissent très sensibles.

Le premier concerne la prorogation du moratoire sur les droits de douanes applicables au commerce électronique, qui représente un enjeu important pour la stabilité du cadre douanier. Reconduit tous les deux ans depuis 1998, ce moratoire est de plus en plus contesté par l'Inde, l'Afrique du Sud et l'Indonésie, à la fois pour des raisons de fond et pour des motifs de stratégie globale de négociation au sein de l'OMC.

Une très vaste majorité de membres de l'OMC, dont l'Union européenne, souhaite proroger ce moratoire mais certains pays en voie de développement veulent le réguler.

Un rapport de l'OCDE publié en octobre 2023 conclut que les implications potentielles du moratoire sur les recettes fiscales sont faibles, s'élevant en moyenne à 0,68 % des recettes douanières totales. Un rapport conjoint de l'OMC, du FMI, de la Banque mondiale et de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement aboutit à des conclusions similaires concernant l'effet minime de ce moratoire sur les recettes fiscales des États.

L'OCDE plaide en faveur de la reconduction du moratoire, considérant que son non-renouvellement entraînerait une plus grande incertitude politique ainsi qu'une diminution des échanges, et que les droits de douane sur les transmissions électroniques réduiraient la compétitivité. L'OCDE précise que les effets négatifs seraient plus prononcés pour les pays à faible revenu et les petites entreprises. Néanmoins, si l'Inde,

l’Afrique du Sud et l’Indonésie persistent dans leur opposition, le moratoire pourrait tomber, ce qui soulèverait un certain nombre de difficultés à résoudre.

Deux autres sujets créent des frictions.

Le premier concerne la dérogation à la protection conférée par l’accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Lors de la 12^e conférence ministérielle, en 2022, un accord avait été trouvé pour permettre aux membres de l’OMC de prendre des mesures directes afin de diversifier la production de vaccins contre la covid-19 et de passer outre à l’effet exclusif des brevets au moyen d’une dérogation ciblée limitée dans le temps.

La question de l’élargissement de l’extension éventuelle de cette dérogation temporaire à la production et à la fourniture d’outils de diagnostic et de traitements contre la covid-19 devait ensuite être étudiée dans la perspective de la 13^e conférence. A ce stade, les négociations sont bloquées et aucun accord ne se dessine en vue d’une telle extension. Certains États, comme l’Afrique du Sud, pourraient utiliser ce sujet comme un élément de pression politique.

Le second sujet concerne l’approche environnementale développée par l’Union européenne. On sait que la 13^e conférence ministérielle donnera lieu à des débats intenses sur les conditions de concurrence équitable, le « *level playing field* », notamment concernant le volet industriel. Ce sera également le cas concernant la prise en compte des enjeux climatiques dans le commerce international, dans le prolongement de la mise en place d’une coalition des ministres du commerce pour le climat, qui rassemble aujourd’hui 59 États.

Il apparaît clairement et sans surprise que certaines mesures adoptées récemment par l’Union européenne, en particulier le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières et l’instrument de lutte contre la déforestation, sont mal perçues par un certain nombre d’États, et parfois mal comprises. La Commission européenne doit faire preuve de davantage de pédagogie pour les expliquer.

De nombreux États considèrent que, sous couvert de lutte contre le changement climatique et de défense de l’environnement, l’Union européenne adopte une approche « néo-coloniale » en matière de commerce. Les déclarations du Président brésilien dans le cadre des négociations sur l’accord avec le Mercosur reflétaient d’ailleurs assez largement cette approche. Il faut y prendre garde car cela alimente un discours politique à l’encontre de l’Union européenne dont certains rivaux ne manquent pas de se servir.

Voici donc en quelques mots notre perception des enjeux de cette conférence ministérielle. En dépit des difficultés, des lourdeurs et du temps d’aboutissement parfois extrêmement long, l’OMC demeure une organisation multilatérale qui fonctionne et à laquelle l’Union européenne attache une grande importance.

On ne peut également qu’être frappé par les stratégies très virulentes déployées par des pays comme l’Inde ou l’Indonésie. Cela doit nous faire réfléchir alors que l’Union européenne est engagée dans des négociations en vue de conclure un accord commercial avec ces deux États.

Enfin, au regard des tensions que l'on perçoit, il nous semble que notre commission devrait approfondir au cours des prochains mois son analyse sur les enjeux liés à la sécurité économique de l'Union.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Il est clair qu'une réforme de l'OMC est nécessaire et qu'elle doit évoluer concernant les clauses miroirs, mises en avant par le gouvernement français au moment de la présidence française du Conseil, auxquelles l'organisation s'oppose aujourd'hui au motif qu'il s'agirait d'une distorsion de concurrence.

Mme Audrey Linkenheld – Après avoir entendu les deux communications concernant le traité sur la charte de l'énergie et l'OMC, je crois que nous devons cesser d'être policés sur ces sujets. Nous sommes à quelques mois d'élections européennes qui seront importantes. Les populismes peuvent prospérer sur les dérives du libre-échange. Le libre échange présente de très forts inconvénients et ne justifie pas tout. Nos travaux doivent le montrer. Il faut aussi accepter de ne pas signer des accords qui ne nous conviennent pas car ils sont trop déséquilibrés. Je pense au Mercosur mais je repense également aux négociations qui avaient lieu en vue d'un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Cela renvoie à la fois aux enjeux concernant les négociations entre les États et la manière de traiter les différends entre les États et les acteurs privés. Cela ne signifie pas refuser tout commerce international mais il faut poser des limites.

M. Pierre Cuypers. – Je souhaiterais avoir des précisions sur les différends avec l'Indonésie concernant les importations d'huile de palme et de biocarburants.

M. Didier Marie, rapporteur. – Nous pouvons vous transmettre une note plus précise sur ces sujets, qui portent à la fois sur les distorsions de concurrence liées au soutien apporté par l'Indonésie au soutien à la production d'huile de palme et sur les décisions prises par l'Union européenne en matière de lutte contre la déforestation, lesquelles prévoient notamment l'interdiction progressive d'incorporation d'huile de palme dans les biocarburants.

Cela me permet à nouveau de souligner la grande sensibilité de l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la déforestation, qui entre en conflit en l'espèce avec les pratiques indonésiennes.

Mme Florence Blatrix Contat. – On voit bien, malgré tout, que l'OMC ne fonctionne plus très bien depuis l'*Uruguay Round* et l'inclusion de l'agriculture dans ces accords. Les négociations du *Millenium Round* n'ont jamais abouti. On entre dans une nouvelle ère. On ne peut évidemment revenir au localisme mais le changement climatique et le coût, à la fois monétaire et climatique, des transports doivent conduire à développer une nouvelle approche globale du commerce international. Trop peu d'économistes s'y intéressent selon moi. Quels échanges restent pertinents, comment limiter les transports ou réduire leur empreinte carbone, comment prendre en compte la nouvelle donne géopolitique dans ce contexte de changement climatique ? On tâtonne encore beaucoup.

M. Daniel Gremillet. – Il y a un lien entre les sujets abordés dans la communication concernant le traité sur la charte de l'énergie et celle relative à la conférence ministérielle de l'OMC. Je veux souligner le poids de l'Union européenne

mais aussi ses limites dans l'approche concernant certaines importations qui ne respectent pas nos règles de production. L'OMC doit assurément évoluer. Cela vaut aussi en matière énergétique, alors que l'Europe se trouve face à un mur d'investissement.

Mme Amel Gacquerre. – Je partage les constats de nos collègues. Il y a le fond, bien entendu, mais aussi les modalités de mise en œuvre. Je crois que nous devons en la matière faire preuve de davantage d'agilité, notamment grâce à des clauses de revoyure.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Le lien très fort entre l'Union européenne et l'OMC tient aussi aux personnalités qui ont traité des sujets commerciaux, comme Karel De Gucht ou aujourd'hui Valdis Dombrovskis, qui sont des ultralibéraux. Une réforme de l'OMC est nécessaire mais l'approche de la Commission européenne en matière de politique commerciale doit aussi évoluer.

M. Didier Marie, rapporteur. – Les relations internationales sont en pleine mutation. Les aspirations des pays émergents –je pense notamment aux BRICS– s'affirment plus fortement, ce qui fait bouger les lignes. L'Union européenne est quasiment la seule puissance économique à plaider en faveur du multilatéralisme. Elle a tout intérêt à investir des organisations comme l'OMC qui, malgré ses faiblesses ou ses imperfections, fonctionne, occasionne des échanges, permet encore d'aboutir à des accords et continue à définir les règles du commerce international. En revanche, le principal point de blocage, auquel il faudra apporter une réponse, demeure l'organe d'appel de l'organe de règlement des différends. Si nous voulons que l'approche européenne prévale dans les relations commerciales internationales, au-delà des accords bilatéraux que nous signons, l'Union européenne, qui est une grande puissance commerciale mais ne parvient pas encore à s'imposer comme une grande puissance politique, doit continuer à s'impliquer activement dans le fonctionnement de l'OMC.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Je partage ce qui vient d'être dit mais nous ne devons pas être naïfs. L'Union européenne doit s'affirmer politiquement. L'OMC est une instance mondiale de régulation du commerce international qui est nécessaire mais qui doit être réformée pour être crédible et adaptée aux enjeux du XXI^e siècle. À ce stade, je ne vois pas les Etats-Unis accepter des concessions permettant d'envisager une telle réforme.

Institutions européennes

*Réunion du Conseil européen du 1^{er} février 2024 : communication de
M. Jean-François Rapin*

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous abordons notre dernier point à l'ordre du jour : la dernière réunion du Conseil européen.

Avant Noël, le 14 décembre 2023, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE échouaient à parvenir à un accord sur la révision du CFP 2021-2027. Comme vous vous en souvenez, la Hongrie avait utilisé son veto pour s'opposer à la Facilité pour l'Ukraine, dotée de 50 milliards d'euros (répartis entre 33 milliards de prêts et 17 milliards de subventions). Nos rapporteurs Christine Lavarde et Florence Blatrix Contat nous avaient détaillé il y a deux semaines le contenu de la dernière « boîte de négociations », et les solutions envisagées pour obtenir la levée du veto hongrois.

La semaine dernière, lors du Conseil européen extraordinaire du 1^{er} février dernier, un accord à l'unanimité a finalement été trouvé sur la révision du CFP. J'ai jugé utile que nous l'évoquions en commission, vu l'importance du sujet, puisque nous n'avons pas débattu en amont ni en aval de ce Conseil européen, en raison de son caractère extraordinaire.

Quel est le contenu de cet accord ? Quelles concessions ont été faites à la Hongrie ? Les coupes prévues pour financer la révision sont-elles acceptables ? Je voudrais profiter de cette communication pour éclairer notre commission sur ces trois sujets.

Avant d'entrer dans l'examen de l'accord du 1^{er} février, je rappelle que ce sommet européen a bien sûr été percuté par la crise agricole qui traverse l'Europe. Hélas, compte tenu de la priorité donnée à un accord rapide sur le CFP et sur l'aide à l'Ukraine, le sujet agricole n'a été que très brièvement abordé. Les conclusions de la réunion se sont résumées à inviter le Conseil et la Commission à « faire avancer les travaux en tant que de besoin » sur ce thème...

J'en viens au contenu de l'accord, en commençant par la question de l'aide à l'Ukraine. La Hongrie a donc finalement accepté le soutien macrofinancier de 50 milliards d'euros pour les années 2024 à 2027. La levée du veto hongrois a été acquise en contrepartie d'un échange de vues annuel sur la mise en œuvre de la Facilité pour l'Ukraine.

Les États membres étaient opposés à la demande hongroise d'introduire une clause de revoyure annuelle de la Facilité pour l'Ukraine. Cette option aurait consisté à exiger chaque année un accord unanime au Conseil européen pour reconduire l'aide. Cette solution n'était clairement pas acceptable ; non seulement elle aurait offert à la Hongrie de nouvelles possibilités de blocage et donc de chantage, mais en outre elle aurait privé les autorités ukrainiennes d'un cadre prévisible de soutien financier, à l'heure où l'Ukraine a besoin de visibilité et d'assurance sur le soutien durable de l'Union européenne. Une autre option aurait consisté à recourir à un dispositif hors budget, entre 26 États membres. Cette solution aurait pris plus de temps à être mise en place (alors que l'aide à l'Ukraine est urgente) ; elle aurait été plus coûteuse pour les

États membres (aide à 26 et non à 27) et surtout elle aurait acté la désunion européenne sur ce sujet.

La solution trouvée évite donc ces différents écueils et se contente de renvoyer à un débat annuel au sein du Conseil européen sur l'aide apportée à l'Ukraine. Dans le détail, les conclusions de la réunion précisent que le Conseil européen « tiendra chaque année un débat sur la mise en œuvre de la Facilité en vue de fournir des orientations ». La formulation reste vague... Ce débat doit se tenir sur la base d'un rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre de la Facilité.

Un autre paragraphe précise que « si nécessaire, dans deux ans, le Conseil européen invitera la Commission à présenter une proposition de réexamen dans le contexte du nouveau CFP ». En d'autres termes, en 2026, lorsque les 27 examineront le nouveau Cadre financier pluriannuel pour 2028-2034, la Commission – cela va de soi - devra présenter un nouveau programme d'aide à Kiev.

Le texte de l'accord rappelle aussi les conclusions du sommet de décembre 2020 sur le mécanisme de conditionnalité des aides. L'octroi du soutien à l'Ukraine est ainsi subordonné au respect par ce pays des principes de l'État de droit et des « mécanismes démocratiques effectifs ». Cette précision permet de répondre de façon indirecte aux accusations du Premier ministre hongrois, Victor Orban, qui juge que ce mécanisme de conditionnalité n'est pas appliqué de manière impartiale par la Commission et qu'il sert d'outil politique « contre la Hongrie ».

Au total, les concessions faites à la Hongrie paraissent donc très limitées : un débat annuel, un rapport sur la mise en œuvre de la Facilité, et le rappel que la conditionnalité des aides doit s'appliquer également à l'Ukraine. Ces faibles contreparties permettent néanmoins à Victor Orban de sauver la face devant son opinion publique et d'affirmer sur X « Mission accomplie ».

Un dernier point enfin sur l'Ukraine. Nous voici à bientôt deux ans de son agression par la Russie, le 24 février 2022. Depuis, le Blitzkrieg imaginé par Poutine s'est enlisé et transformé en une véritable guerre de tranchées, particulièrement tragique et meurtrière, faisant des centaines de milliers de victimes, pour un gain territorial quasi nul. De nouvelles frappes russes importantes ont encore eu lieu ces derniers jours à Kyiv et dans l'ouest de l'Ukraine, contre des cibles civiles, en pleine visite du Haut Représentant Josep Borrell, qui a dû se réfugier dans un abri antiaérien. Il est heureux qu'un accord à 27 ait pu être trouvé le 1^{er} février, attestant d'un soutien européen unanime à l'Ukraine si éprouvée.

Cet accord sur une Facilité pour l'Ukraine, dotée de 50 milliards d'euros, constitue une aide pour le soutien économique au pays, pour sa modernisation et pour sa reconstruction. Il y a également, il ne faut pas l'oublier, la question du soutien militaire à l'Ukraine. Sur ce sujet, le Conseil européen a fait le point sur les travaux concernant la Facilité européenne pour la paix, qui constitue un fonds extrabudgétaire.

Josep Borrell, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a proposé de relever le plafond financier global de cette facilité. Il propose également que l'Union passe d'une logique de reconstitution des stocks nationaux à des achats groupés d'armements produits par des entreprises européennes. Le Conseil

européen du 1^{er} février a repris ces propositions. Il invite le Conseil à parvenir, d'ici début mars 2024, à un accord sur le relèvement du plafond de la facilité.

Il appelle également les États membres à accélérer la fourniture de munitions et de missiles, compte tenu notamment de l'engagement de fournir à l'Ukraine un million d'obus d'artillerie. Nous savons que cet engagement ne sera pas tenu et qu'il a subtilement été ajusté pour devenir un engagement de production d'un million d'obus à l'échelle de l'Union. Thierry Breton avait été très clair lorsqu'il était venu devant nous, en renvoyant aux États membres la responsabilité de la fourniture des munitions à l'Ukraine.

Le Conseil européen prévoit également de revenir début mars sur les enjeux de renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE), dans le prolongement de la stratégie relative à l'industrie de défense européenne que la Commission doit présenter le 27 février prochain. Nos collègues Dominique de Legge, Gisèle Jourda et François Bonneau nous en ont présenté les enjeux il y a 15 jours et notre commission sera amenée à suivre de très près les textes qui devraient être présentés fin février.

J'en viens maintenant aux autres aspects de la révision du CFP 2021-2027. La révision du budget pluriannuel de l'UE s'imposait aussi compte tenu de la crise inflationniste, de la hausse des taux d'intérêts, et de la prise en compte de nouvelles priorités.

La révision se révèle finalement beaucoup moins ambitieuse que la proposition de la Commission de juin 2023. La Commission prévoyait de rehausser de 66 milliards d'euros le budget européen pour 2024-2027. Dans l'accord obtenu le 1^{er} février, le montant est divisé par deux pour s'établir à 31,6 milliards d'euros, composé de 21 milliards « d'argent frais » et de 10,6 milliards d'euros provenant de redéploiements.

Les programmes sur les migrations apparaissent néanmoins renforcés. Sur 2024-2027, 2 milliards d'euros supplémentaires doivent être consacrés à la gestion des frontières et 7,6 milliards d'euros supplémentaires aux politiques de voisinage. L'abondement de 2 milliards d'euros pour la dimension interne des migrations doit notamment servir à mettre en œuvre le Pacte sur la migration et l'asile, pour lequel un accord a été trouvé entre le Parlement et le Conseil fin 2023.

À l'inverse, la révision est très décevante s'agissant du programme STEP sur les technologies stratégiques, présenté comme la réponse européenne à l'IRA américain. Après avoir envisagé un véritable fonds de souveraineté européen, l'UE avait finalement proposé de renforcer de 10 milliards d'euros des fonds déjà existants. L'accord obtenu le 1^{er} février porte finalement cette ambition à seulement 1,5 milliard d'euros.

Par ailleurs, des coupes significatives dans plusieurs programmes européens sont prévues afin de financer la révision. La politique de cohésion et les politiques de recherche et d'innovation sont les premières concernées : au titre des crédits de la cohésion, 1,1 milliard d'euros (sur 2,17) sont redéployés à partir du programme *EUforHealth*, le programme européen pour la santé. Cette initiative, adoptée en réaction

à la pandémie de Covid 19, était pourtant présentée comme le moyen de préparer les systèmes de santé aux futures crises...

2,1 milliards d'euros du programme de recherche et d'innovation « Horizon Europe », qui doit favoriser la croissance et l'emploi dans l'UE, sont également redéployés. Cette coupe éloigne encore l'UE de l'objectif de consacrer 3 % de son PIB à la R&D, cible que le Conseil européen avait lui-même déterminée.

Enfin, s'agissant du paiement des intérêts du plan de relance, qui s'est alourdi du fait de l'augmentation des taux d'intérêt, l'accord du 1^{er} février prévoit la mise en place d'un « mécanisme en cascade ». Nos rapporteuses nous l'avaient expliqué : ce mécanisme prévoit de recourir à la procédure budgétaire annuelle pour le financement des intérêts de *NextGenerationEU* en identifiant chaque année des crédits pouvant être redéployés à cet effet. Dans un deuxième temps, un filet de sécurité constitué de contributions supplémentaires des États membres serait mobilisé en cas de besoin.

S'il soutient l'aide apportée à l'Ukraine via la Facilité de 50 milliards, le Parlement européen s'est montré en revanche beaucoup plus critique s'agissant des coupes prévues pour financer la révision du CFP. Il n'a cependant, je le rappelle, que le pouvoir d'approuver – sans amendements – ou de refuser l'accord obtenu le 1^{er} février. Depuis une semaine, des négociations interinstitutionnelles se sont tenues.

Hier, un compromis a été trouvé entre le Parlement et le Conseil, qui reprend en réalité presque l'entièreté de l'accord obtenu lors du sommet européen du 1^{er} février. Des formulations ont seulement été modifiées afin notamment de garantir « une mise en œuvre harmonieuse du programme *EUforHealth* jusqu'en 2024 ». Saluant l'obtention d'un accord, le président de la Commission Budget du Parlement européen, le député belge Johan Van Overtveldt, a indiqué néanmoins « regretter profondément les réductions de fonds prévues pour Horizon Europe, notre programme commun de recherche et de développement couronné de succès ». Il soulignait que « désinvestir dans ce domaine ne peut pas être la voie à suivre pour garantir la croissance et l'emploi dans notre partie du monde ».

Le Parlement européen doit se prononcer par un vote lors de sa session plénière prévue du 26 au 29 février. Ce sera l'ultime étape pour entériner cette révision du CFP 2021-2027 et pour débloquer, dès le mois de mars, l'aide qu'attend d'urgence l'Ukraine.

Voilà donc pour ce point sur l'accord obtenu lors du Conseil européen extraordinaire du 1^{er} février dernier. Dans le contexte actuel, alors que le soutien américain à l'Ukraine pourrait être remis en cause après les élections de novembre, l'Union européenne a – je crois – pris ses responsabilités. Si la révision n'est pas aussi ambitieuse et complète qu'espéré, elle permet d'apporter l'aide économique qu'attend impatiemment Kiev. S'agissant du soutien militaire, les discussions doivent progresser. Il y a urgence. Le chef de la diplomatie ukrainienne Dmytro Kouleba, appelait hier l'Union à augmenter rapidement les livraisons d'obus d'artillerie : il a demandé hier aux Vingt-Sept de "signer des contrats à long terme avec les entreprises" ukrainiennes de défense, de "réorienter les contrats existants pour la livraison d'obus à l'Ukraine" et d'"augmenter les importations de munitions en provenance de pays tiers". C'est indispensable pour contrer les assauts russes.

Nous aurons l'occasion d'y revenir dans trois semaines lors de l'audition du numéro deux du Service européen d'action extérieure, le français Charles Fries.

Lors de mes récents déplacements en Allemagne et en Suède, j'ai pu mesurer combien les politiques intérieures nationales étaient aujourd'hui de plus en plus dictées par les éléments de politique extérieure. La situation ukrainienne domine tous les échanges. J'ai aussi noté que les Allemands avaient la volonté de traiter en bilatéral avec l'Ukraine sur les questions du soutien militaire et de la reconstruction. Cela impose à la France de s'engager aussi sur ces sujets. Le Président de la République doit se rendre en Ukraine fin février et il sera accompagné de chefs d'entreprise. Cela montre bien que nous agissons nous aussi en bilatéral avec l'Ukraine et non seulement en Européens. Il y aura probablement une course à l'échalote entre pays sur la question de l'armement et de la reconstruction.

M. Daniel Gremillet. – Le sujet de l'Ukraine revient sur le devant de la scène du fait des incertitudes américaines et des fragilités au sein de l'Union européenne. S'agissant des engagements de fournitures d'armement, on voit bien le décalage entre les annonces et les réalités des livraisons. Or ce sont les livraisons qui comptent et ce sont elles qui détermineront l'évolution du conflit et donc la force ou la faiblesse de l'Europe vis-à-vis de la Russie.

Il y a en effet de moins en moins de clarté européenne, les discussions bilatérales prenant le dessus. Cela montre la fragilité de notre soutien.

M. Jean-François Rapin, président. – J'ai mesuré lors de mes récents déplacements combien les questions de politique de sécurité et de défense commune étaient devenues véritablement prégnantes au sein de l'UE. À Berlin, le Premier conseiller de l'ambassade de France nous a indiqué qu'une des interrogations majeures de l'Allemagne était de savoir comment la France comptait utiliser la dissuasion nucléaire en cas d'attaque contre l'Allemagne. On commence à parler sérieusement en Allemagne d'une potentielle attaque russe !

M. Pierre Cuypers. – Quelle est la force de notre dissuasion nucléaire face à la force de dissuasion nucléaire russe ?

M. Jean-François Rapin, président. – Elle est naturellement difficilement comparable. Il semble que les Allemands aient pris conscience qu'ils sont à deux minutes et demie des missiles russes.

M. Pierre Cuypers. – Et nous ?

M. Jean-François Rapin, président. – Probablement à trois minutes.

M. Claude Kern. – Le Rhin fera frontière !

M. Jean-François Rapin, président. – Quand j'ai intégré cette commission, on ne parlait pas du tout de ces questions. Elles sont aujourd'hui centrales, la situation internationale dictant désormais les politiques intérieures. Nous avons consacré plus d'une demi-heure de nos discussions à l'ambassade de France à Berlin à la question de l'arme nucléaire. C'est un changement d'époque ! Des généraux se sont interrogés devant nous sur la robustesse ou non de notre arme nucléaire. Ont été rappelés à cette occasion les mots du général de Gaulle devant l'ambassadeur de

l'URSS lors de la crise de Cuba : « Eh bien, monsieur l'ambassadeur, nous mourrons ensemble ! ».

Je termine cette réunion en vous précisant que nous inviterons devant notre commission - dès qu'il sera connu - le nouveau ministre des affaires européennes. J'avais rendez-vous ce matin avec le nouveau ministre des affaires étrangères, Stéphane Séjourné, mais l'entretien a finalement été reporté à mardi prochain.

Par ailleurs, je vous invite à retenir la date du 21 mars, date à laquelle notre commission organisera une table ronde sur l'élargissement en présence d'experts de haut niveau et de personnalités, comme Edouard Balladur, Alain Lamassoure ou encore Noëlle Lenoir.

Mercredi 14 février 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Justice et affaires intérieures

Éthique et corruption : examen du rapport, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de MM. Jean-François Rapin, Didier Marie et Claude Kern

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Mes chers collègues, à la suite du scandale du « Qatargate », les institutions européennes ont – dans l'urgence – proposé plusieurs réformes relatives à l'éthique et la prévention de la corruption. Au nom de notre commission, nous avons décidé, avec Didier Marie et Claude Kern, mes corapporteurs, de mener à ce sujet un travail d'auditions approfondi pendant plusieurs mois et de présenter nos observations et conclusions dans un rapport, une proposition de résolution européenne (PPRE) et un avis politique que nous allons vous présenter aujourd'hui.

M. Claude Kern, rapporteur. – Comme vient de le souligner le président, nous avons souhaité mener depuis plusieurs mois une réflexion sur les règles éthiques applicables et les moyens de lutter plus efficacement contre la corruption dans l'Union européenne, sur le fondement de trois textes présentés récemment par la Commission européenne, à savoir : la proposition de directive relative à la lutte contre la corruption, présentée le 3 mai dernier, qui tend à renforcer les standards européens ; la communication de la Commission européenne proposant la création d'un organisme éthique européen qui serait compétent pour les institutions européennes, présentée le 8 juin dernier ; et la proposition de directive, présentée le 12 décembre dernier, qui tend à encadrer les activités de représentation d'intérêts, c'est-à-dire de lobbying, pratiquées pour le compte de pays tiers.

Ces initiatives importantes, dont on peut déplorer le caractère très tardif, font suite à un véritable appel à la mobilisation lancé par la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union, en septembre 2022, et qui avait été, avouons-le, peu repris à l'époque. Je la cite : « Aujourd'hui, je voudrais attirer l'attention sur la corruption, sous tous les visages. Qu'elle prenne le visage d'agents étrangers qui tentent d'influencer notre système politique. Ou celui de sociétés ou fondations écrans qui détournent les fonds publics. Si nous voulons être crédibles quand nous demandons aux pays candidats de renforcer leur démocratie, nous devons aussi éradiquer la corruption sur notre sol. »

Pourquoi un tel activisme de la Commission européenne ?

En effet, la corruption n'est ni nouvelle ni spécifique à l'Union européenne. On peut même souligner que, selon les indices développés par l'organisation *Transparency international*, l'Union européenne est l'ensemble politique le moins corrompu de la Planète avec onze de ses vingt-sept États membres parmi les vingt pays du monde les moins corrompus – le Danemark est premier de ce classement, la France vingtième *ex æquo* avec l'Autriche.

La lutte contre la corruption est, de plus, une obligation internationale et une exigence européenne. Rappelons, à titre d'exemple, l'action du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (Greco), qui fait référence.

L'Union européenne elle-même, au fil des ans, a bâti un édifice de lutte contre la corruption avec des cadres juridiques spécifiques concernant les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, le blanchiment des capitaux et le gel et la confiscation des avoirs criminels.

De plus, elle dispose de nombreux organes pour coordonner et soutenir les enquêtes des États membres : l'agence de coopération policière, Europol, l'agence de coopération judiciaire, Eurojust, ou encore le Parquet européen qui enquête et mène des poursuites sur les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Enfin, notre pays peut se féliciter d'avoir un système efficace, avec la pénalisation de la corruption et, plus généralement, des atteintes à la probité, comme le trafic d'influence, et avec des dispositifs de prévention rigoureux : je citerai, par exemple, les obligations de déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics contrôlées par une autorité indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Nous avons également une stratégie nationale anticorruption mise en œuvre par l'agence française anticorruption (AFA). Par ailleurs, la coopération opérationnelle entre services compétents est satisfaisante. On peut évoquer, à titre d'exemple, le réseau européen d'éthique public mis en place par la HATVP ou la coordination de Tracfin, la cellule de renseignement financier, avec ses homologues européens.

Mais la situation est fragile : selon la Commission européenne, le montant annuel de la corruption en Europe est estimé à 120 milliards d'euros.

Dans sa stratégie sur l'Union de la sécurité, ainsi que dans celle qui vise à lutter contre la criminalité organisée pour la période 2021-2025, l'Union européenne a reconnu la vulnérabilité spécifique, à l'égard des faits de corruption, des secteurs de la santé, des transports, de la construction, du traitement des déchets, de l'aérospatial et de la défense, de l'agriculture et de l'agroalimentaire, du travail et de la protection sociale.

En outre, la situation des États membres est variable à l'égard de la prévention et de la lutte contre la corruption. Les rapports annuels de la Commission européenne sur l'État de droit sont à cet égard des outils très utiles pour illustrer les différences de procédures et, parfois, de volonté politique des États membres sur ce dossier. Ainsi, l'Allemagne est très opposée à ces directives, ce qui ne laisse pas de nous interroger. Si, en 2023, la France a reçu une évaluation plutôt favorable, elle a été cependant incitée à veiller à ce que les règles relatives à l'encadrement du lobbying soient appliquées de manière cohérente, « y compris au plus haut niveau de l'exécutif ».

Il faut plus généralement constater que l'absence de transparence dans la relation avec les représentants d'intérêts est mise au jour comme la principale fragilité des législations nationales dans treize États membres : Autriche ; Belgique ; Croatie ; Espagne ; Hongrie ; Italie ; Lettonie ; Luxembourg ; Pays-Bas ; Pologne ; République tchèque ; Roumanie ; Slovaquie. D'autres États membres sont incités fermement à lutter contre la corruption à haut niveau, comme la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, l'Espagne, la Hongrie, Malte ou la Pologne.

L'Union européenne a donc décidé d'intervenir toujours plus dans les affaires des États membres, rappelant, pour se justifier, que la transparence et l'intégrité étaient des principes nécessaires à la démocratie, aux droits de l'Homme et à l'État de droit, valeurs de l'Union européenne affirmées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). Les politiques nationales de lutte contre la corruption sont donc scrutées au niveau européen dans les rapports sur l'État de droit et dans le cadre du Semestre européen. En outre, dans le cadre du régime de conditionnalité État de droit, la Commission européenne peut recommander au Conseil d'imposer des mesures budgétaires aux États membres qui seraient en infraction avec le droit de l'Union européenne applicable en la matière.

En complément, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), soit lors d'une action en manquement de la Commission européenne, soit à l'occasion d'une question préjudicielle, peut rappeler un État membre à l'ordre. Elle n'a pas hésité à le faire, fin 2021, à l'égard de la Roumanie en jugeant qu'une législation du pays sur la corruption telle qu'interprétée par sa Cour constitutionnelle faisait courir un « risque systémique d'impunité ».

Cependant, le fonctionnement des institutions européennes elles-mêmes n'est pas non plus sans fragilité au regard des règles éthiques, ce qui pose des difficultés à l'heure où l'Union européenne a gagné de nombreuses prérogatives depuis 2019, dans le numérique, pour la transition verte, mais aussi dans le développement d'une politique de l'État de droit. En effet, comment la Commission européenne pourrait-elle demeurer crédible lorsqu'elle formule ses recommandations sur l'État de droit aux États membres si son propre fonctionnement n'est pas conforme à ce principe ?

Bien sûr, au sein de ces institutions, des règles et des codes de conduite déontologiques existent, ainsi que des instances internes pour veiller à leur application, mais, disons-le, ces règles et ces instances doivent aujourd'hui être mises à niveau contre les risques de corruption et d'ingérence étrangère. La Cour des comptes de l'Union européenne avait d'ailleurs demandé cette mise à niveau en 2019.

Signalons également le rôle précieux de « lanceuse d'alerte éthique » de la Médiatrice de l'Union européenne, Mme Emily O'Reilly, qui a enquêté avec courage sur certains manquements des institutions européennes : on peut citer son enquête démontrant l'absence de contrôle des « pantouflages » entre institutions européennes et secteur privé ou encore sa décision du 20 décembre dernier concluant à une « mauvaise administration », du fait de l'absence de transparence de la direction générale de la santé de la Commission européenne sur ses relations avec l'industrie du tabac.

Enfin, le scandale dit du « Qatargate », qui a éclaté en décembre 2022 et révélé que plusieurs parlementaires européens auraient accepté de monnayer leurs votes au profit de pays tiers, en l'espèce le Maroc et le Qatar, a semé le doute dans l'esprit de nos concitoyens sur l'intégrité des élus et a, de ce fait, constitué un électrochoc.

C'est dans ce cadre qu'avec Didier Marie et Jean-François Rapin, nous avons mené un travail approfondi d'auditions sur la situation de nos États membres et de l'Union européenne par rapport aux défis de la prévention et de la lutte contre la corruption. Ce travail nous conduit aujourd'hui à vous proposer un rapport, une PPRE adressée au Gouvernement et un avis politique adressé à la Commission européenne, dont la rédaction est similaire.

Soyons clairs, dans ce contexte, nous ne souhaitons pas nous dresser en donneurs de leçons par rapport aux institutions européennes, mais nous sommes soucieux de l'avenir de l'Europe. C'est pourquoi nous ne voulons pas que sa seule réponse aux fragilités évoquées soit l'inaction et le déni. Sur la base de cette évaluation réaliste de la situation, mes corapporteurs vont maintenant vous présenter les textes en discussion et nos préconisations pour mieux prévenir et mieux combattre la corruption dans l'Union européenne.

M. Didier Marie, rapporteur. – Mes chers collègues, je voudrais maintenant insister sur la nécessité de mieux prévenir la corruption dans l'Union européenne.

À cet égard, la proposition de directive de lutte contre la corruption, dans ses articles 3 et 4, demande aux États membres d'adopter de véritables mesures de prévention harmonisées – campagnes de sensibilisation et de formation, transparence des décisions administratives, encadrement strict des appels d'offres des marchés publics, ou encore établissement de règles claires de prévention des conflits d'intérêts –, et de désigner un ou plusieurs organes spécialisés pour assurer le respect de ces mesures. Disons-le tout de suite, ces dispositions ont surtout vocation à contraindre les États membres les plus en retard à bouger sur ce dossier. La France, elle, remplit déjà ces obligations ; elle va même au-delà, grâce à sa stratégie nationale, et à l'action de l'AFA et de la HATVP.

Ces exemples nous amènent à demander dans notre résolution que les organes spécialisés dans cette prévention soient bien indépendants. Sinon, les dispositions prévues seront sans effet.

Je veux ensuite m'arrêter sur la proposition de création d'un organisme éthique de l'Union européenne, qui constituait une promesse de la Commission von der Leyen au début de son mandat, mais qui n'a été présentée que le 8 juin dernier, en réaction au « Qatargate ».

En pratique, la création de cet organisme serait rendue effective par un accord interinstitutionnel signé par neuf institutions européennes –Parlement européen ; Conseil européen ; Conseil de l'Union européenne ; Commission européenne ; Cour de justice de l'Union européenne ; Banque centrale européenne ; Cour des comptes de l'Union européenne ; Comité économique et social ; Comité des régions. Cet organisme servirait de forum d'échanges de bonnes pratiques entre ces institutions dans le domaine de la transparence et de l'intégrité, et proposerait des lignes directrices déontologiques pour leurs membres - mais pas pour leurs personnels -, le tout sur la base du consensus. Concernant la composition de l'organisme, un représentant de chaque institution concernée y siègerait pour cinq ans et cinq experts participeraient à ses débats, mais avec un statut d'observateur. Enfin, les moyens administratifs alloués à la structure seraient très faibles : 600 000 euros de budget annuel et un secrétariat dirigé par la Commission européenne composé de 2 équivalents temps plein (ETP), aidés en tant que de besoin par les chefs de service compétents des institutions participantes. L'organisme serait même hébergé dans les locaux de la Commission, qui invoque des contraintes budgétaires pour justifier ces choix.

Parlons franchement, ce qui est présenté par la Commission européenne comme un premier pas vers un renforcement des règles européennes de transparence et

d'intégrité est une déception. Dans le fond, comme l'a avoué la vice-présidente Jourová lorsque nous avons échangé avec elle, toutes ces institutions européennes veulent rester souveraines pour décider de leurs règles, par exemple en matière de « pantouflage » ou de conflits d'intérêts. Toutes invoquent les principes d'équilibre et d'autonomie institutionnels pour justifier le fait que l'organe éthique envisagé ne pourrait rien leur imposer, mais à notre sens, cet argument juridique cache surtout une faible volonté d'aboutir. Seul le Parlement européen, en première ligne dans l'affaire du « Qatargate », milite pour un organe éthique qui aurait des pouvoirs de contrôle.

Nous partageons cette position, surtout que, depuis 2019, à traité constant, les institutions européennes ont vu leurs prérogatives s'accroître sensiblement pour assurer les transitions numérique et écologique, répondre en urgence aux déstabilisations liées à la guerre en Ukraine et développer une politique de l'État de droit. Dans le même temps, les règles de transparence et d'intégrité de ces institutions, qui étaient déjà présentées comme largement perfectibles en 2019 dans le rapport précédemment évoqué de la Cour des comptes de l'Union européenne, n'ont, elles, pas évolué.

À l'heure actuelle, dans son rapport annuel sur l'État de droit, la Commission européenne évalue la situation de la justice, les actions de lutte contre la corruption ou encore l'équilibre des pouvoirs dans chaque État membre, et émet des recommandations à ce titre. Pour qu'une telle évaluation soit crédible, les institutions européennes doivent à tout le moins respecter elles-mêmes strictement les principes de transparence et d'intégrité résultant des valeurs proclamées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

Nous sommes convaincus de la nécessité impérative de maintenir la confiance des citoyens dans les institutions européennes et de garantir que ces dernières leur rendent des comptes sur leur fonctionnement ; nous sommes donc favorables à la mise en place d'un organe éthique indépendant et plus ambitieux, que nous souhaitons, pour des raisons de clarté, appeler « comité d'éthique de l'Union européenne », formulation plus lisible que celle d'« organisme éthique interinstitutionnel ».

Dans notre rapport, sur la base d'une étude juridique poussée établie pour le Parlement européen, ainsi que de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne, nous constatons que les principes d'équilibre et d'autonomie institutionnels ne s'opposent pas à l'application pleine et entière des principes de transparence et d'intégrité issus de l'État de droit. Ce constat est avéré tant pour les États membres que pour les institutions européennes. Je vous renvoie à l'arrêt *Commission contre Pologne* du 5 juin 2023, dans lequel la CJUE affirmait que « l'article 2 du TUE contient des valeurs qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes ».

Par ailleurs, la doctrine Meroni, dégagée par la Cour depuis 1958, permet aux institutions européennes de déléguer certaines de leurs prérogatives à un organisme tiers. Il n'y a donc pas d'obstacle juridique à la création d'un comité d'éthique avec des pouvoirs d'enquête.

Pour des raisons de cohérence, nous proposons que le comité d'éthique soit compétent pour examiner les règles déontologiques applicables aux membres de ces

institutions, mais aussi à leurs agents publics. Les statuts de la fonction publique européenne ne s'y opposent pas ; il suffirait d'y ajouter une référence au comité.

Le comité d'éthique devrait pouvoir s'autosaisir d'une difficulté éthique et enquêter à son sujet, avant de rendre un avis à l'institution concernée, qui demeurerait seule en droit de prendre des décisions de conformité. Cet organisme pourrait également, comme la HATVP en France, contrôler les déclarations d'intérêts des membres des institutions européennes concernées, ainsi que le registre commun où doivent s'enregistrer les représentants d'intérêts qui souhaitent rencontrer les membres des institutions européennes. Ce registre existe déjà, mais son contrôle semble très léger aujourd'hui. Enfin, ce comité indépendant pourrait être chargé d'évaluer chaque année le respect effectif de l'État de droit par les institutions européennes, dans un rapport qui pourrait être joint à celui de la Commission européenne sur les États membres.

Afin que le comité d'éthique assume ces pouvoirs en toute indépendance, nous proposons d'inverser les règles retenues pour sa composition : nous recommandons que les cinq experts indépendants, désignés d'un commun accord par les institutions, en soient les membres permanents ; les représentants des institutions participantes devraient venir se joindre à leurs débats en tant que de besoin, avec un statut d'observateur. Nous suggérons aussi que la Médiatrice de l'Union européenne puisse siéger *intuitu personæ* au comité.

Le financement du comité d'éthique serait rendu possible par des redéploiements de budgets et d'effectifs. Ainsi, la dizaine d'agents européens qui travaillent aujourd'hui au secrétariat du registre commun de transparence pourraient être détachés auprès du comité. Par ailleurs, pour mener ses enquêtes, celui-ci devrait pouvoir s'appuyer sur les services existants de la Médiatrice de l'Union européenne, de la Cour des comptes de l'Union européenne et de l'Office européen de lutte antifraude (Olaf).

En complément, nous souhaitons saluer les réformes éthiques internes menées au sein du Parlement européen tout au long de 2023 pour tirer les leçons du « Qatargate », avec, par exemple, l'adoption d'un nouveau format de déclarations d'intérêts plus précis pour les députés européens, une transparence nouvelle sur leurs réunions avec des lobbyistes, ou encore des restrictions nouvelles dans l'accès aux locaux du Parlement, en particulier pour les anciens députés faisant du lobbying.

Enfin, nous estimons que la prévention de la corruption passe aussi par un meilleur encadrement des règles de financement des partis politiques européens et nous rappelons les observations de notre résolution européenne du 21 mars 2022, adoptée sur le rapport de Jean-François Rapin et Laurence Harribey et marquant notre opposition à l'assouplissement proposé du financement de ces partis européens par des partis installés dans des pays du Conseil de l'Europe. Le Sénat s'interrogeait aussi, dans cette résolution européenne, sur la pertinence du maintien de l'autorisation du financement de ces partis par des personnes morales, donc par des entreprises, ONG ou fondations susceptibles de travailler pour le compte de pays tiers.

Voilà nos principales propositions quant à la prévention de la corruption. Jean-François Rapin va maintenant évoquer la proposition de la Commission européenne visant à encadrer le lobbying exercé pour le compte de pays tiers, ainsi que les mesures opérationnelles contre la corruption.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – De fait, toujours pour prévenir la corruption, la Commission européenne a également décidé d'encadrer les activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. C'est l'objet de la proposition de directive COM (2023) 637 final.

Depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, l'Union européenne et les États membres ont pris conscience de l'ampleur des ingérences étrangères – russes, mais aussi chinoises, par exemple – qui ont pu perturber le fonctionnement de nos institutions démocratiques. Au Sénat, après les travaux de notre ancien collègue André Gattolin sur de telles ingérences dans le milieu universitaire et ceux qui ont été menés sur les agissements du réseau social TikTok, je rappelle qu'une nouvelle commission d'enquête sur les ingérences étrangères va mener ses investigations au cours des prochains mois. Nos réflexions pourront l'éclairer utilement.

Le texte de la Commission européenne concerne la fourniture d'un service de représentation d'intérêts dans l'UE à une entité d'un pays tiers, cette dernière notion recouvrant à la fois le gouvernement central et les pouvoirs publics d'un tel pays, mais aussi les structures publiques ou privées qui en relèvent, ainsi que toute activité de représentation d'intérêts directement exercée par une telle entité. En revanche, le dispositif proposé exclut les activités diplomatiques officielles et les activités de conseil juridique dans le cadre d'un contentieux.

La réforme consiste à instituer une procédure d'enregistrement unique pour les personnes exerçant une activité de représentation d'intérêts pour le compte d'un pays tiers, qui comprendrait une inscription de la personne concernée sur le registre national de l'État membre où elle a son lieu d'établissement principal, ainsi que la transmission des informations nécessaires à son identification et à celle de ses clients, dont certaines seraient rendues publiques. Ensuite, si ces informations étaient complètes, l'inscription serait effectuée par l'autorité nationale compétente dans un délai de cinq jours et l'entité se verrait alors délivrer un numéro d'identification unique. La procédure d'enregistrement vaudrait alors pour les vingt-sept États membres. Enfin, il faut noter que la proposition de directive est un texte d'harmonisation maximale : son article 4 interdit aux États membres de maintenir ou conserver des dispositions légales plus souples, mais également plus strictes, que son dispositif.

Le principe d'une régulation européenne des représentants d'intérêts doit assurément être soutenu. Cependant, la réforme proposée comporte plusieurs défauts structurels.

En premier lieu, le texte est fondé sur une base juridique insuffisante, à savoir les dispositions de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif au développement du marché intérieur. En effet, la réforme est relative à une activité spécifique dont l'objectif est d'influencer les décisions politiques nationales et européennes et, par conséquent, notre fonctionnement démocratique. La base juridique de la proposition de directive devrait donc *a minima* être complétée par une référence à l'article 2 du TUE relatif à la démocratie et aux valeurs de l'Union européenne.

En deuxième lieu, la proposition ne tient pas compte de la réalité de l'activité de représentation d'intérêts. En pratique, les cabinets et lobbyistes professionnels exercent des activités de représentation d'intérêts à la fois pour le compte

de pays tiers et pour des acteurs européens, publics et privés. En scindant artificiellement cette activité en deux, le texte risque de créer deux régimes juridiques distincts et, ce faisant, des charges inutiles pour les États membres, telle l'obligation de mise en œuvre d'une procédure d'enregistrement spécifique aux délais très serrés, cinq jours contre deux mois en France aujourd'hui.

En troisième lieu, la proposition est fondée sur le choix d'une uniformisation des législations nationales, choix d'autant plus contestable qu'elle ne consiste pas en un alignement vers le haut des règles européennes sur celles des États membres les plus avancés, tels que l'Allemagne, l'Irlande ou la France, qui dispose d'un répertoire national des représentants d'intérêts contrôlé par la HATVP.

Or ces États membres conserveront certainement des exigences légales distinctes pour réguler les autres activités de représentants d'intérêts. En outre, les 27 ont mis en place des modalités de contrôle, plus ou moins rigoureuses, du lobbying. De fait, les représentants d'intérêts vont comparer ces différences et seront enclins à s'établir et s'enregistrer dans l'État membre le moins exigeant.

Voilà pourquoi nous demandons, dans notre proposition de résolution européenne, que soit affirmé le principe de l'enregistrement des représentants d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers sur un registre national – ce n'est pas encore le cas dans tous les États membres –, mais aussi que soit supprimée la disposition de l'article 4 qui empêche les États membres de conserver des dispositions plus ambitieuses. Nous souhaitons également une harmonisation des critères exigés, sur la base des règles applicables en France, et nous entendons promouvoir le principe de l'échange d'informations entre autorités nationales compétentes dans le cadre du réseau européen d'éthique publique des autorités européennes instauré autour de la HATVP. Nous y rappelons enfin la nécessité d'intégrer les institutions européennes et leur registre des lobbyistes dans le champ de ce dispositif.

Enfin, il me revient de présenter rapidement les mesures opérationnelles nécessaires pour mieux lutter contre la corruption, une fois qu'elle a été détectée, si les dispositifs de prévention ne sont pas suffisants à l'empêcher.

À cet égard, je rappellerai deux constats importants : d'une part, l'infraction de corruption est souvent invisible et sert presque toujours à commettre une autre infraction grave, du blanchiment de capitaux au trafic de drogue ; d'autre part, la corruption est massivement pratiquée par les réseaux de criminalité organisée. Selon Europol, 60 % de ces réseaux en font usage.

D'où la nécessité de réprimer sévèrement la corruption et les autres atteintes à la probité, telles que le trafic d'influence, les détournements de fonds publics ou l'entrave à la justice. C'est le sens des principales dispositions de la proposition de directive relative à la lutte contre la corruption, qui, pour la première fois, définit ces infractions au niveau européen et prévoit des sanctions dissuasives, là encore parfaitement compatibles avec le droit français.

Nous vous proposons de soutenir ces dispositions, qui sont parmi les plus importantes qu'ait proposées la Commission von der Leyen. Quel dommage qu'elles aient été présentées en fin de mandat, ce qui oblige les négociateurs européens à se presser !

Nous faisons, sur ce point, deux observations de fond dans notre proposition de résolution.

Tout d'abord, après avoir constaté que la proposition de directive étend les possibilités de poursuivre les personnes morales au pénal pour corruption, non seulement lorsque l'un de leurs dirigeants a entrepris des actions de corruption en leur nom, ce qui est déjà possible aujourd'hui, mais également lorsque les faits de corruption ont été permis par un « défaut de surveillance ou de contrôle » de la part de ces personnes morales, nous demandons solennellement que ce nouveau cadre européen maintienne les règles équilibrées qui existent aujourd'hui en France pour rechercher la responsabilité pénale des collectivités territoriales – qui sont des personnes morales – et de leurs élus : pour rappel, la responsabilité pénale des collectivités territoriales est limitée aux infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégations de service public. Quant aux élus locaux, en vertu des dispositions du code pénal issues de la loi du 10 juillet 2000, dite loi Fauchon, en cas de délit non intentionnel, ils ne peuvent être mis en cause que s'il est établi qu'ils ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'ils ne pouvaient ignorer.

Ensuite, les délais de prescription prévus dans la version initiale du texte – dix et quinze ans pour les principales infractions – sont excessivement longs au regard de tous ceux qui existent en Europe ; nous demandons leur alignement à six ans, durée prévue en droit français pour de telles infractions. Ce délai s'est en effet révélé pertinent dans les affaires de délinquance financière.

La lutte contre la corruption nécessite des mesures opérationnelles plus fermes, visant à en éradiquer les causes, qui tiennent, le plus souvent, à l'action des réseaux de criminalité. Nous préconisons ainsi un soutien renforcé aux services de police et de douane, ainsi qu'aux procureurs chargés de combattre ces réseaux, et nous souhaitons une mise en œuvre rapide des initiatives de coopération européenne annoncées, telles que l'Alliance européenne des ports présentée le 24 janvier dernier, qui vise à permettre à la police, aux douanes, aux compagnies maritimes et aux autorités portuaires d'établir des stratégies communes pour chasser le trafic de drogue des enceintes portuaires et y détruire les chaînes de corruption que les trafiquants ont instaurées à Anvers, Rotterdam ou Hambourg. Nous demandons que cette alliance concerne aussi les grands ports français, en particulier Le Havre, Marseille, Calais et Dunkerque, afin que ceux-ci ne subissent pas un déplacement de l'activité des trafiquants.

Parmi les mesures opérationnelles efficaces contre les corrupteurs, on compte aussi les règles permettant de suivre l'argent de la corruption et de le confisquer. À cet égard, nous approuvons l'accord européen intervenu en trilogue, le 12 décembre dernier, pour actualiser les règles de gel et de confiscation des avoirs criminels, et celui qui est intervenu le lendemain pour rendre plus efficace le cadre européen de lutte contre le blanchiment de capitaux. Nous affirmons aussi notre soutien à la candidature de Paris pour accueillir la nouvelle autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Par notre proposition de résolution européenne, nous souhaitons également saluer et conforter l'action du Parquet européen, qui enquête et poursuit les atteintes aux

intérêts financiers de l'Union européenne. Cette institution résulte en partie des travaux de nos prédécesseurs au sein de cette commission. Or, depuis sa mise en place effective, au cours de 2021, le Parquet européen a démontré toute son utilité : au 31 décembre 2022, il avait ouvert 1 117 enquêtes et, à l'heure actuelle, 1 933 dossiers sont en cours de traitement, pour un préjudice total qui s'élève à 19 milliards d'euros. En outre, sa compétence va s'étendre très prochainement à la Pologne et, très probablement, à la Suède et à l'Irlande – rappelons que ce dispositif repose sur une adhésion spontanée des États membres.

S'il n'est pas un parquet anticorruption, le Parquet européen peut avoir à traiter de dossiers de blanchiment et de corruption. Au 31 décembre 2022, 116 de ses enquêtes concernaient des affaires de blanchiment, 87 des faits de corruption. Malheureusement, le Parquet européen n'a pas été associé à l'élaboration de la réforme. Nous avons pu échanger hier avec Frédéric Baab, le procureur européen désigné par la France, qui nous a fait part de ses préoccupations sur une éventuelle limitation des prérogatives du Parquet européen dans l'hypothèse où la proposition de directive de lutte contre la corruption serait adoptée sans modification.

C'est pourquoi nous vous proposons d'amender le projet de proposition de résolution qui vous a été adressé en amont de notre réunion de ce jour pour y manifester notre souci de laisser intactes les prérogatives du Parquet européen. Il s'agirait de faire débiter l'alinéa n° 184 de notre proposition par la phrase suivante : « Demande que le dispositif résultant des négociations de la proposition de directive COM (2023) 234 final relative à la lutte contre la corruption préserve l'intégralité des compétences actuelles du Parquet européen. »

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Enfin, nous estimons que la lutte contre la corruption doit également être une priorité de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dans la mesure où elle fait partie de l'acquis communautaire. Ainsi, les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne devront, eux aussi, respecter intégralement les règles européennes en la matière s'ils souhaitent devenir un État membre de l'Union.

Le sujet que nous vous avons présenté aujourd'hui peut sembler pointu, mais il n'est pas sans conséquence ; en tout cas, il nécessite d'être clarifié, à quelques mois des élections européennes, pour nous permettre, sinon d'éviter tout à fait que des dérives comme le « Qatargate » se reproduisent, du moins de disposer d'outils pour améliorer la situation.

M. Jacques Fernique. – Merci à nos rapporteurs pour ce travail impressionnant, qui leur a permis de formuler des propositions pertinentes, ainsi que des critiques judicieuses. Je suis stupéfait par le montant annuel de la corruption en Europe, estimé au moins à 120 milliards d'euros, voire beaucoup plus si l'on y ajoute tout ce qui est lié au trafic de drogue et au blanchiment de capitaux afférent. Il est nécessaire de secouer des institutions européennes qui n'ont pas trop envie de se remettre en question : il ne faudrait pas que tout change pour que rien ne change !

J'approuve votre proposition de création d'un vrai comité d'éthique indépendant, doté des moyens financiers et logistiques nécessaires pour assurer un

véritable contrôle ; il est en particulier très judicieux de faire des experts indépendants les chevilles ouvrières de ce comité, à l'inverse de la proposition de la Commission, où ils auraient un statut d'observateurs. Doter le comité de compétences d'enquête et d'une faculté d'autosaisine est également pertinent.

Concernant le contrôle des représentants d'intérêts, vous souhaitez revenir sur les nombreuses restrictions que d'aucuns voudraient mettre à l'information des autorités nationales de contrôle. Quels arguments sont avancés pour justifier de telles restrictions ?

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – La proposition émise par la Commission européenne tient compte, à l'évidence, de la grande disparité des législations nationales relatives à l'encadrement des représentants d'intérêts, en particulier de celles des États membres les moins volontaristes dans ce domaine.

M. Jacques Fernique. – Cela revient à dire que l'on est gangrené par la corruption et qu'on veut le rester !

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – De nombreux États membres n'ont pas la même perception de la corruption que nous. Lors de nos auditions, il nous a été rapporté qu'un maire élu dans une commune d'un État membre que je ne citerai pas est perçu comme ayant raté son mandat s'il n'est pas riche au terme de celui-ci ! Nous partons donc de très loin pour normaliser la situation et il n'est pas question pour nous d'accepter de revenir sur nos règles, qui sont exigeantes et ont fait la preuve de leur efficacité.

M. Jacques Fernique. – L'idée est donc d'opérer une uniformisation par le haut, plutôt sur les standards allemands, français et irlandais. Il s'agit, si j'ai bien compris, d'éviter une forme de « *dumping* », dans laquelle on pourrait choisir son lieu d'enregistrement pour obtenir un label constituant une porte d'entrée pour agir dans toute l'Union européenne.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – En effet, il n'est pas question d'offrir un « *golden visa* » à la corruption.

M. Jacques Fernique. – Même si nous ne voulons pas passer pour des donneurs de leçons, force est de constater que cette proposition de résolution, tout comme l'avis politique et le rapport d'information qui l'accompagnent, sont combatifs sur cet enjeu démocratique.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Effectivement, nous ne voulons pas passer pour des donneurs de leçons, mais nous souhaitons présenter des propositions fortes, afin de dépasser « le consensus mou » qui semble aujourd'hui exister entre les institutions européennes sur le sujet, bien loin des demandes de nos concitoyens.

Les règles éthiques applicables ne sont pas les mêmes selon les institutions européennes. Quant aux organismes de contrôle internes, ils se contrôlent eux-mêmes ! Un cas exemplaire est celui de l'Olaf qui, aux termes de son statut, est indépendant pour enquêter contre les fraudes au budget européen ou pour mener des investigations sur d'éventuels manquements administratifs dans les institutions européennes : en réalité, il

travaille à titre principal pour la Commission européenne, en la conseillant ou en la représentant dans certaines instances. Son directeur est nommé par la Commission européenne et, de ce fait, il contrôle peu, contrôlant seulement le Parlement européen ou les agences européennes, où il ne compte aucun donneur d'ordre. Ce sont ces questions que nous avons essayé de régler.

L'organe d'éthique qui a été proposé par la Commission européenne est juste une tentative de synthèse *a minima* entre les souhaits des uns et des autres. Les 600 000 euros de budget qui lui seraient attribués, les locaux et les deux temps pleins mis à disposition montrent simplement que la Commission avait un besoin de communication politique démontrant son engagement dans la lutte contre la corruption. *A contrario*, nous avons souhaité saluer la réaction du Parlement européen à l'issue du « Qatargate », qui a présenté tout de suite quatorze mesures pour renforcer la prévention de la corruption dans son fonctionnement interne.

Il était temps : un article paru récemment dans plusieurs organes de presse européens, dont *Le Monde*, indiquait qu'environ un quart des députés européens avait été impliqué dans des faits délictueux, certains après avoir été contactés par des lobbyistes ou avoir subi des pressions de leur part

M. Claude Kern, rapporteur. – Sur place, on constate que les lobbyistes sont souvent d'anciens parlementaires.

Mme Pascale Gruny. – Lorsque j'étais députée européenne, aucun lobbyiste ne m'a jamais rien proposé. Il faut dire qu'on approche ceux qui veulent bien accepter la corruption !

M. Didier Marie, rapporteur. – Dans un certain nombre d'États membres de l'est de l'Union européenne, la culture de l'intégrité n'est pas la même que chez nous et les écarts sont plus grands que ce que l'on imagine. Le procureur français auprès du Parquet européen que nous avons vu hier nous expliquait que, dans l'un de ces pays, un maire faisant une demande de subvention européenne pouvait en détourner la moitié à son profit, et que cette pratique était courante. Sauf exception, on n'imagine pas, en France, un élu envisager de commettre un tel délit.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Il nous a également expliqué qu'il pouvait exister d'autres formes de corruption liées aux subventions européennes, contre lesquelles lutte le Parquet européen. Les montants correspondant à l'ensemble des atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, poursuivies aujourd'hui par ce dernier, s'élèvent à 19 milliards d'euros dans des affaires pouvant impliquer la mafia chinoise ou italienne.

M. Olivier Henno. – Je voudrais formuler plusieurs observations qui m'apparaissent comme autant de paradoxes. La numérisation des échanges monétaires n'a pas réduit la corruption, contrairement à ce que l'on aurait pu croire. Par ailleurs, je suis surpris que la notion d'exemplarité, intrinsèque à la démocratie, compte si peu au sein des institutions européennes. Enfin, et c'est une inquiétude pour les peuples européens, la transparence et l'intégrité constituent – outre le fait, bien sûr, de pouvoir choisir ses dirigeants – la plus-value de la démocratie. Au moment où les peuples ont parfois des doutes sur cette plus-value, il est d'autant plus important d'inviter chacun au respect de ces principes.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Je suis d'accord. On n'imagine pas un seul instant en France, qu'un vote envisagé au Sénat puisse être modifié à la suite de la réception par plusieurs sénateurs « d'une valise de billets ». Or, dans certains pays, parfois proches, cette pratique constitue presque la règle.

M. Claude Kern, rapporteur. – J'ai vécu une expérience en Azerbaïdjan, lors d'une observation d'élections. Le président espagnol de notre mission d'observation a clairement été corrompu, moyennant la réception d'une valise de 1,4 million d'euros, pour modifier les conclusions de notre rapport sur le déroulement du scrutin. Il est d'ailleurs actuellement en prison.

M. Didier Marie, rapporteur. – Dans le même esprit, ce que l'on a appelé la « diplomatie du caviar » a valu l'exclusion temporaire de la délégation du pays qui en était l'auteur du Conseil de l'Europe. En outre, plusieurs personnes ont été condamnées.

On détecte mieux la corruption quand on se donne les outils pour le faire. Le plus dangereux est d'entendre que, dans certains pays, la corruption n'existe pas. Or, les tentatives de corruption par des acteurs économiques ou par des pays tiers sont des pratiques courantes. Seuls des procédures et des organismes dédiés à la lutte contre la corruption, comme ceux qui ont été instaurés en France avec l'AFA et la HATVP, peuvent réduire les opportunités de corruption et les délits.

Il y aura toujours des corrupteurs, on ne pourra pas les empêcher de corrompre, et le corrompu, sans barrière difficilement franchissable face à lui, se laissera corrompre. Il ne faut pas compter exclusivement sur l'honnêteté intellectuelle et la probité des acteurs publics, même si elles suffisent pour une grande majorité d'entre eux. D'où l'importance du cadre juridique.

On ne peut pas en conclure que la vice-présidente de la Commission européenne, Mme Věra Jourová, et les services de la Commission européenne facilitent la corruption en ne faisant rien. Il faut constater en revanche un fonctionnement en « silo » de chaque institution, qui conduit leurs services à négliger les risques de corruption et à ne pas se donner les moyens de lutter contre ces phénomènes. C'est pourquoi nous préconisons la mise en œuvre d'un véritable comité d'éthique de l'Union européenne, à l'instar des organes de prévention de la corruption qui ont été instaurés en France, il faut le dire, parfois après des scandales. Nous en avons tiré les conséquences. Ce comité doit être vraiment indépendant, pour éviter toute forme de pression sur son action.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre autorités de lutte contre la corruption sont aussi essentiels, à l'exemple de ceux mis en place par Tracfin, la cellule de renseignement financier avec ses homologues européennes, ou par les services de police nationaux des États membres avec Europol, pour dépister les réseaux mafieux.

Mme Marta de Cidrac. – Merci pour ce rapport très fourni. Je ne peux que souscrire à vos conclusions et propositions.

Le constat de l'existence de règles différentes au sein des institutions européennes soulève de nouveau la question de la nécessité d'une réforme de l'Union européenne. En effet, pourquoi chaque organisation européenne a-t-elle ses propres

règles ? Vos réflexions seront très utiles à cet égard. J'ose espérer que notre gouvernement entendra et soutiendra cette proposition de résolution.

Par ailleurs avez-vous réfléchi à ce qu'il se passera ensuite, selon la réponse qui sera apportée à vos travaux ? Le risque serait qu'à l'issue de leur présentation, le Gouvernement et les institutions de l'Union européenne se contentent d'afficher quelques mesures et que tout redevienne ensuite comme avant. Que pourrait faire notre commission des affaires européennes pour faire vivre ses propositions dans le débat européen ?

Enfin, savez-vous si nos représentants auprès des institutions européennes soutiendront vos travaux ? Avez-vous déjà des échos de l'accueil qui en est fait au sein des autorités françaises ou d'autres États membres ?

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Du côté français, nous avons perçu des réactions plutôt positives, par exemple de Didier Migaud, président de la HATVP, ou du ministère de la justice. Tout le monde s'accorde sur la nécessité d'agir. Cependant, du côté de la Commission européenne, les réactions ont été plus réservées.

Le Gouvernement soutiendra-t-il pour autant nos suggestions ? Je l'ignore. Tout dépendra des négociations qui se joueront à l'échelle du Conseil européen. Nous tâcherons de fixer prochainement la date d'une rencontre avec le nouveau ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Nous pourrions alors évoquer ce dossier essentiel avec lui.

La stratégie que nous essayons de proposer est assez proche du modèle français, qui peut susciter des oppositions. Le Gouvernement pourrait donc, s'il la soutient, se heurter aux objections d'autres États membres qui n'accepteraient pas un tel niveau de rigueur. Cependant, il pourrait difficilement ne pas le faire, car nous y serons attentifs.

M. Didier Marie, rapporteur. – Le risque, alors que la fin de la mandature approche et que plusieurs textes arrivent à leur aboutissement, est que l'on manque de temps pour étudier ce texte. Or il ne faut pas d'accord « au rabais ». Le gouvernement français est en phase avec ce que nous disons. Le modèle français est très vertueux, mais n'est pas partagé par tout le monde.

M. Claude Kern, rapporteur. – C'est juste. Le texte sur l'organe d'éthique européen a été revu à la baisse à la suite de l'intervention de plusieurs États membres qui n'en voulaient pas, dont nos voisins allemands.

La commission autorise la publication du rapport d'information et adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'UE, en particulier ses articles 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 13,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 15, 295 et 298,

Vu l'article 41 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), adoptée le 31 octobre 2003,

Vu la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, en date du 21 novembre 1997,

Vu la Convention pénale et la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, respectivement adoptées le 27 janvier 1999 et le 4 novembre 1999,

Vu l'Acte du Conseil, du 26 mai 1997, établissant la convention établie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point c) du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne,

Vu la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé,

Vu la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal,

Vu la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE et l'accord intervenu en trilogue sur le paquet « blanchiment » le 13 décembre 2023¹,

Vu la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne et l'accord intervenu en trilogue, le 12 décembre 2023, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation des avoirs (proposition COM(2022) 245 final),

¹ Propositions de règlement COM(2021) 420 final, COM(2021) 421 final et proposition de directive COM(2021) 423 final.

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, et modifiant la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 3 mai 2023, COM(2023) 234 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2023 établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937, COM(2023) 637 final,

Vu la communication COM(2020) 605 final de la Commission européenne relative à la stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité, en date du 24 juillet 2020,

Vu la communication COM(2021) 170 final relative à la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025), en date du 14 avril 2021,

Vu le discours sur l'état de l'Union 2022 de Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, prononcé le 14 septembre 2022, appelant à « éradiquer la corruption sur notre sol »,

Vu la communication conjointe de la Commission européenne et du Haut-représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sur la lutte contre la corruption, présentée le 3 mai 2023, JOIN(2023) 12 final,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Cour de justice de l'Union européenne, à la Banque centrale européenne, à la Cour des comptes de l'Union européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions portant proposition relative à un organisme éthique interinstitutionnel du 8 juin 2023, COM(2023) 311 final,

Vu le rapport spécial n° 13 (2019) de la Cour des comptes de l'Union européenne : « Les cadres éthiques de l'Union européenne des institutions de l'Union européenne auditées : des améliorations sont possibles »,

Vu le rapport du groupe de suivi d'Europol sur l'action des réseaux criminels dans les ports de l'Union européenne du 30 mars 2023,

Vu les décisions de la Médiatrice de l'Union européenne, en particulier celles en date du 16 mai 2022, du 12 juillet 2022 et du 20 décembre 2023,

Sur le renforcement de la culture de l'intégrité et des règles de prévention de la corruption dans l'Union européenne

Sur le renforcement de la prévention de la corruption dans l'Union européenne

Considérant que l'article 3 de la proposition de directive COM(2023) 234 final relative à la lutte contre la corruption impose aux États membres et aux institutions de l'Union européenne d'établir et de mettre en œuvre des mesures effectives de prévention de la corruption suivantes : formations et campagnes de sensibilisation auprès des publics les plus exposés ; transparence des décisions administratives ; obligation pour les agents publics de rendre compte de leurs actions ; encadrement strict des appels d'offres des marchés publics ; établissement de règles claires de prévention des conflits d'intérêts ; pénalisation des infractions liées à la corruption,

Soutient les exigences bienvenues de cet article, tendant à demander aux États membres de prendre des mesures de prévention de la corruption, tant dans le secteur public que dans le secteur privé ; rappelle à cet égard que la France a déjà mis en place un plan national contre la corruption et que, dans ce cadre, les missions de prévention de la corruption sont déjà assurées avec rigueur, d'une part, par la Haute autorité de transparence de la vie publique (HATVP), chargée de la déontologie des agents publics, de la collecte, de la publication et de l'examen des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics et de l'encadrement des activités de représentation d'intérêts et, d'autre part, par l'agence française anticorruption (AFA), responsable de l'élaboration des lignes directrices anticorruption, d'actions de sensibilisation et de formation et d'une mission d'appui aux acteurs publics et privés pour mettre en place des dispositifs anticorruption ;

Demande le maintien du critère d'indépendance imposé par l'article 4 de la proposition aux organismes spécialisés dans la prévention de la corruption, afin de garantir des standards élevés dans ce domaine dans l'ensemble des États membres ; affirme que ce critère d'indépendance est respecté, tant par le statut de la HATVP, autorité administrative indépendante dirigée par un collège de treize membres nommés pour une durée de six ans non renouvelable et non révocables, que par celui de l'AFA, organe placé auprès du ministre de la justice et du ministre du budget dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire nommé pour une durée de six ans renouvelable et jouissant de l'autonomie fonctionnelle ;

Partage l'affirmation de principe, posée à l'article 4, paragraphe 1, selon laquelle les organes chargés de la prévention de la corruption devraient « rendre accessibles au public les informations pertinentes sur l'exercice de leurs activités » mais demande de compléter le paragraphe 2 afin de prévoir que cette même obligation ne s'applique aux organes et autorités chargés de la répression des infractions liées à la corruption, que sous réserve de ne pas compromettre l'efficacité de leurs enquêtes et poursuites.

Sur le principe de la création d'un comité d'éthique de l'Union européenne

Considérant que les États membres et les institutions européennes doivent, en vertu de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, respecter la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit,

Considérant que cette obligation suppose, pour chaque institution et organe de l'Union européenne, de garantir l'intégrité de ses membres et personnels, la transparence de ses décisions, et une capacité à rendre des comptes sur son action,

Considérant que cette obligation s'impose d'autant plus fortement que, depuis 2019, dans le cadre des traités en vigueur, les compétences de l'Union européenne ont

été considérablement étendues, afin d'assurer la double transition numérique et écologique, afin de consolider l'autonomie stratégique de l'Union à la suite de la pandémie de covid-19 et de l'invasion de l'Ukraine et afin de faire respecter l'État de droit,

Considérant que le rapport spécial n° 13 de la Cour des comptes de l'Union européenne précité constatait, dès 2019, que si des règles éthiques avaient bien été mises en place dans les institutions de l'Union européenne, ces dernières souffraient de nombreuses faiblesses et ne respectaient pas les standards de l'OCDE, en particulier concernant les stratégies éthiques à suivre, les procédures de vérification du respect des règles édictées, l'examen des déclarations de leurs membres, les dispositifs d'alerte éthique ou encore l'évaluation des activités pouvant être exercées par leurs membres après la cessation de leurs fonctions,

Considérant que ces fragilités ont été soulignées également par la Médiatrice de l'Union européenne dans plusieurs enquêtes menées en 2022 et 2023, notamment relatives à l'acceptation, par un ancien directeur général des services de la Commission européenne, de voyages aériens gratuits offerts par un pays tiers avec lequel il négociait un accord au nom de l'Union européenne, à l'absence de transparence d'une direction générale de la Commission européenne sur leurs relations avec l'industrie du tabac, ou aux contrôles lacunaires du « pantouflage » pratiqué par les personnels des services de la Commission européenne,

Considérant que ces carences ont été confirmées au Parlement européen par l'enquête des autorités belges sur l'affaire dite du « Qatargate », concernant plusieurs parlementaires européens soupçonnés d'avoir monnayé leurs votes au profit d'États tiers,

Considérant que, conformément à un engagement de la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, pris dès 2019, la Commission a proposé, le 8 juin dernier, la création d'un organisme éthique au niveau européen, sur la base d'un accord interinstitutionnel prévu à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹, concernant les institutions de l'Union européenne visées à l'article 13 du traité sur l'Union européenne (TUE) (Parlement européen ; Conseil européen ; Conseil de l'Union européenne ; Commission européenne ; Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Banque centrale européenne (BCE), Cour des Comptes de l'Union européenne, Comité économique et social européen, Comité des régions), la Banque européenne d'investissement (BEI) étant de surcroît invitée à y participer,

Considérant que cet organisme serait mis en place pour, d'une part, garantir un échange de bonnes pratiques entre les institutions précitées, et, d'autre part, leur permettre d'établir, sur une base consensuelle, des lignes directrices éthiques minimales,

Estime que, dans son principe, la création d'un organisme éthique européen est pertinente, en tant qu'instance complémentaire des règles éthiques et codes de conduite internes à chaque institution et organe de l'Union européenne, ainsi que des actions de

1 « Le Parlement européen et le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de cette coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant. »

prévention et de contrôle des autorités nationales compétentes, de la Médiatrice de l'Union européenne, de la Cour des Comptes de l'Union européenne, de l'Office de lutte antifraude (OLAF) et du Parquet européen ;

Souligne également que ce projet forme une réponse globale à la corruption avec la proposition de directive de lutte contre la corruption, présentée le 3 mai 2023, et avec la proposition de directive établissant, dans le marché intérieur, des règles harmonisées sur la transparence des représentants d'intérêts travaillant pour des pays tiers et amendant la directive (UE) 2019/1937, présentée le 12 décembre 2023 ;

Observe, tout comme la Médiatrice de l'Union européenne, que l'expérience récente a démontré que l'autorégulation des institutions de l'Union européenne dans le domaine éthique était réelle mais insuffisante pour garantir leur transparence et l'intégrité de leurs membres ;

Confirme la pertinence du choix de l'accord interinstitutionnel comme instrument juridique, déjà utilisé pour mettre en place un registre de transparence commun au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne en 2021 ;

Ajoute cependant que l'opportunité de cet instrument se mesure à l'indépendance de l'organisme éthique envisagé, à la crédibilité de ses missions et à sa dotation en ressources humaines et en moyens financiers adaptés ;

Regrette la date – très tardive – de présentation d'une telle initiative par la Commission européenne ; relève en effet que ce calendrier conduit aujourd'hui les négociateurs européens à rechercher à tout prix un accord sur ce projet avant les prochaines élections européennes, au risque de convenir d'un compromis dépourvu d'ambition et à faible valeur ajoutée ;

Recommande enfin que l'organisme éthique envisagé soit dénommé « comité d'éthique de l'Union européenne » afin d'en assurer la lisibilité.

Sur le champ de compétences prévu pour le comité d'éthique de l'Union européenne

Sur les compétences prévues par l'accord interinstitutionnel et le principe d'autonomie institutionnelle

Considérant que l'article 6 (3) du projet d'accord précise que le fonctionnement de l'organisme n'empièterait pas sur les compétences des parties et n'aurait pas d'incidence sur leurs pouvoirs d'organisation interne respectifs,

Considérant ainsi que le Conseil de l'Union européenne, sur la base de l'avis de son service juridique, estime que les délégations des États membres siégeant en son sein ne doivent pas entrer dans le champ de compétences du comité, puisqu'elles sont déjà soumises aux règles déontologiques fixées par leurs législations nationales respectives,

Considérant que, pour sa part, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se propose de participer aux travaux du comité en tant qu'observateur, estimant que les règles éthiques qu'édicterait ce comité ne peuvent s'appliquer aux juges qui la

composent, en raison de l'indépendance nécessaire à l'exercice du pouvoir judiciaire,

Considérant qu'en l'état du projet, les lignes directrices éthiques définies par le comité concerneraient les seuls membres des institutions et organes européens précités mais pas leurs personnels, au motif que leur statut les soumet déjà à des règles éthiques propres,

Observe que la Commission européenne considère la création d'un organisme éthique européen seulement chargé de constituer un forum d'échanges de bonnes pratiques éthiques et d'émettre des lignes directrices éthiques consensuelles pour les institutions de l'Union européenne participantes, comme un « premier pas » notable vers un renforcement des standards éthiques européens ; rappelle pourtant que le Parlement européen a démontré l'urgence de la mise en place d'un organisme éthique européen indépendant et chargé de pouvoirs d'enquête, afin de restaurer la crédibilité de l'Union européenne ;

Encourage, en matière d'éthique, l'échange de bonnes pratiques et l'émission de lignes directrices consensuelles qui peuvent d'ores et déjà se faire sans nécessairement instaurer un nouvel organisme, d'autant plus que les lignes directrices des codes de conduite éthiques mis en place au sein de chaque institution et organe participants – transparence, intégrité, indépendance, dignité, loyauté, discrétion, honnêteté... – convergent déjà largement et peuvent donc aisément faire l'objet d'une harmonisation ;

Constate pourtant, à la suite de la Cour des Comptes de l'Union européenne, de la Médiatrice de l'Union européenne et du Parlement européen, l'urgence du renforcement des cadres éthiques des institutions européennes ;

Demande donc la mise en place d'un comité d'éthique européen avec des prérogatives de contrôle renforcées et facilement identifiables.

Sur le principe d'autonomie institutionnelle et sur la nécessité de respecter l'État de droit

Rappelle que l'article 13 du TUE stipule que « *chaque institution [de l'Union européenne] agit dans la limite des attributions qui lui sont conférées par les traités conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci* » ; souligne néanmoins que ce principe d'autonomie et d'équilibre institutionnels doit aller de pair, au titre du même article 13, avec la nécessaire « promotion », par ces institutions, « *des valeurs de l'Union européenne* » ainsi qu'avec la toute aussi nécessaire « *coopération loyale* » entre elles ;

Constate plus généralement que ces institutions doivent agir dans le respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, valeurs de l'Union européenne consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) dont sont issus les principes d'intégrité et de transparence ; souligne que la Cour de justice de l'Union européenne a récemment confirmé le caractère contraignant des obligations découlant des principes concrétisant ces valeurs : « *l'article 2 du TUE ne constitue pas [...] une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations*

juridiquement contraignantes (...) »¹ ;

Rappelle aussi que, par une interprétation très « constructive » de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne fixée par les traités, les institutions européennes ont établi un cycle annuel de l'État de droit qui amène désormais la Commission européenne à évaluer l'indépendance de la justice, la liberté de la presse, l'efficacité de la lutte contre la corruption et même le fonctionnement des assemblées parlementaires dans chaque État membre, et à émettre des recommandations à leur intention ;

Considère que la crédibilité de l'examen, par ces institutions, du parfait respect du principe de l'État de droit par chaque État membre, est subordonnée à leur propre conformité à ce principe ; relève par ailleurs la possibilité, pour chaque institution précitée, de déléguer à cet effet certaines de ses prérogatives au comité d'éthique européen, en application de la « doctrine Meroni » établie par la CJUE en 1958², dès lors que cette délégation est explicite, qu'elle concerne des pouvoirs mentionnés dans les traités, et que les prérogatives du comité sont précisément définies ; ajoute qu'une telle délégation ne remettrait pas en cause l'équilibre institutionnel prévu par les traités, dès lors que le comité n'interviendra pas dans le processus normatif européen et que ses décisions seront toujours soumises au contrôle de la CJUE ;

Souligne en conséquence la possibilité, sur ces bases juridiques, de prévoir l'institution d'un comité d'éthique européen disposant de pouvoirs de contrôle.

Sur la nature des pouvoirs du comité d'éthique de l'Union européenne

Juge utile que le comité d'éthique de l'Union européenne collecte et tienne à jour les informations pertinentes sur les normes éthiques applicables aux institutions participantes ;

Recommande d'affirmer plus explicitement le rôle du comité dans la sensibilisation aux enjeux éthiques et dans la formation des membres et personnels des institutions participantes ;

Demande que soient octroyées au comité précité, d'une part, la faculté de s'autosaisir d'une question sur l'application des règles éthiques en vigueur, soit à la suite d'informations publiques, soit sur requête individuelle et, d'autre part, une compétence d'enquête afin de lui permettre d'examiner la réalité des faits ; estime que, sur cette base, le comité doit alors être en capacité de formuler des avis – non publics – pour contribuer à la résolution des situations individuelles problématiques et, si nécessaire, des recommandations publiques³ ayant valeur d'orientations générales éthiques à destination de l'autorité investie du pouvoir de nomination dans l'institution

¹ CJUE, grande chambre, Commission européenne/Pologne, 5 juin 2023, C-204/21.

² CJCE, 13 juin 1958, Meroni and co., Metallurgiche, società in accomandita semplice contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 10-56.

³ Dans le dispositif envisagé, les avis du comité étant relatifs à des situations individuelles demeureront confidentiels alors que les recommandations, qui tireraient les leçons des situations individuelles précitées pour définir des lignes directrices applicables à l'ensemble des institutions européennes, devraient être rendus publiques.

concernée, qui resterait seule décisionnaire ;

Souhaite que, dans le cadre de cette procédure, les personnes signalant une violation du droit de l'Union européenne bénéficient des garanties prévues par la directive (UE) 2019/1937¹, en particulier du maintien de leur anonymat ;

Précise que, dans un souci d'efficacité et de rationalité administrative, l'attribution d'un pouvoir d'enquête au comité n'impliquerait pas nécessairement la constitution d'un nouveau corps d'enquête, une telle enquête pouvant être menée grâce au soutien opérationnel de la Médiatrice de l'Union européenne, de la Cour des comptes de l'Union européenne et de l'Office européen de lutte antifraude ;

Estime nécessaire de confier au seul comité le rôle de collecter, conserver, rendre publiques et contrôler les déclarations d'intérêts et, lorsqu'elles existent, de patrimoine, des membres des institutions européennes participantes, par analogie avec le dispositif déclaratif existant en France et la mission de publicité et de contrôle des déclarations assurée par la HATVP ;

Appelle à étendre l'obligation de déclaration d'intérêts aux directeurs et directeurs généraux des services des institutions participantes ;

Invite à envisager l'extension de l'obligation de déclaration de patrimoine à l'ensemble des membres et personnels encadrants des institutions précitées, au début et à la fin de leurs fonctions ;

Relève que la Médiatrice de l'Union européenne dénonce les conséquences négatives du caractère massif du « pantouflage » parmi les anciens députés européens, membres et personnels de la Commission européenne, sur la qualité et la transparence de l'élaboration des normes européennes ; soutient par conséquent la nécessité de confier au comité le soin de contrôler les mobilités des membres et personnels des institutions et organes participants vers le secteur privé ou vers des structures institutionnelles chargées de représenter les intérêts de pays tiers ;

Recommande de confier au comité d'éthique européen le soin d'assurer le secrétariat du registre commun de transparence prévu par l'accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 et de contrôler les obligations des représentants d'intérêts qui présentent une demande d'enregistrement sur ce registre ou qui y sont enregistrés ; considère, qu'à cette fin, les personnels des institutions concernées aujourd'hui en charge de la tenue de ce registre pourraient faire l'objet d'un détachement auprès du comité ;

Estime enfin souhaitable que, dans le cadre du suivi annuel de l'État de droit, le comité d'éthique européen établisse et présente un rapport sur le respect de l'État de droit par les institutions de l'Union européenne elles-mêmes, dans l'accomplissement de leurs missions respectives, en particulier concernant leur respect des règles de transparence, de lutte contre les conflits d'intérêts ainsi que de prévention et de lutte contre la corruption ;

Demande que les manquements aux obligations prévues par l'accord interinstitutionnel fassent l'objet par l'institution concernée, de sanctions adaptées à leur

1 Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

gravité et suggère que le comité d'éthique européen réfléchisse à l'harmonisation des sanctions prévues par chaque institution ; rappelle enfin que tout constat d'une infraction pénale par le comité à l'occasion de son travail d'enquête, doit donner lieu à l'information de l'autorité judiciaire compétente.

Sur les institutions relevant du champ de compétences du comité d'éthique

Confirme que les délégations nationales au sein du Conseil de l'Union européenne n'ont pas à relever du champ de compétences du comité d'éthique européen dès lors qu'elles sont soumises au corpus des règles éthiques de leur État membre ;

Juge opportun que le Président du Conseil européen et le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères puissent faire l'objet d'avis et recommandations de la part du comité d'éthique européen ;

Prend acte du souhait de la CJUE de ne siéger au comité qu'en simple observateur dans la mesure où elle devra effectivement juger les recours éventuels contre les recommandations du comité d'éthique européen et qu'elle ne peut donc être juge et partie ; appelle simultanément la Cour à actualiser ses règles internes et à maintenir la présence d'un référent déontologique en son sein, afin de respecter les standards éthiques les plus élevés ;

Demande l'extension de la compétence du comité d'éthique européen aux personnels des institutions de l'Union européenne participantes, ce qui impliquera une légère adaptation conséquente de leur statut.

Sur l'indépendance du comité d'éthique de l'Union européenne

Considérant qu'aux termes de la communication de la Commission européenne, le comité d'éthique européen serait composé d'un membre titulaire et d'un membre suppléant par institution et organe participants, désignés pour une durée de cinq ans, à charge pour les membres titulaires d'exercer sa présidence par rotation annuelle,

Considérant que siègeraient également au sein du comité, avec statut d'observateur, cinq experts indépendants, recrutés d'un commun accord par les parties en raison de leur expérience, de leur indépendance et de leurs qualités professionnelles, pour une durée de trois ans renouvelable une fois,

Considérant que le comité d'éthique européen serait installé dans les locaux de la Commission européenne, qu'il bénéficierait d'un budget annuel de 600 000 euros et qu'il disposerait d'un secrétariat dirigé par la Commission européenne et composé de deux agents à temps plein et, en tant que de besoin, des chefs d'unité compétents des institutions et organes participants,

Considérant les nombreuses agences nouvelles créées par l'Union européenne depuis 2019,

Relève que la Commission européenne entend doter le comité d'éthique de l'Union européenne de moyens réduits, concordant avec la faiblesse des missions qu'elle propose de lui attribuer ainsi qu'avec les contraintes budgétaires actuelles de l'Union européenne ;

Déplore que le comité d'éthique se trouverait de fait totalement dépendant des locaux et des moyens logistiques de la Commission européenne, et, ce faisant, bien loin des standards d'indépendance exigés des États membres par cette même Commission, en particulier dans sa proposition de lutte contre la corruption ; observe, en conséquence, que la crédibilité de ce comité serait très faible ;

Réaffirme son attachement à la maîtrise de ses engagements budgétaires par l'Union européenne et estime possible, par redéploiement des budgets prévus dans le Cadre financier pluriannuel 2021-2027 pour le programme « cohésion, résilience et valeurs » et pour l'administration publique européenne, de dégager un financement adéquat pour garantir le fonctionnement satisfaisant du comité d'éthique ;

Propose d'inverser les règles de composition du comité envisagées par la Commission européenne afin de garantir sa liberté d'action en désignant :

– en tant que membres permanents de ce comité, cinq experts recrutés d'un commun accord par les institutions participantes sur la base de leur expérience, de leurs qualités professionnelles et de leur indépendance ;

– un représentant titulaire de chaque institution participante, secondé par un représentant suppléant, avec statut d'observateur, amené à siéger lorsque son institution est concernée ;

Salue les alertes utiles lancées par la Médiatrice de l'Union européenne sur les manquements aux règles éthiques européennes qui constituent également des cas de mauvaise administration, estime que la Médiatrice de l'Union européenne doit pouvoir siéger au sein du comité *intuitu personae* ;

Recommande une harmonisation à cinq ans de la durée des fonctions des experts et des représentants de chaque institution au sein du comité ;

Demande que les membres du comité ne soient pas révocables pendant la durée de leurs fonctions et que leur mandat ne soit pas reconductible ;

Estime nécessaire, dans ce cadre, que le comité confie systématiquement l'examen des requêtes individuelles à ceux de ses membres qui siègent en tant qu'experts indépendants, afin d'assurer la rigueur du processus et l'absence de conflit d'intérêts ;

Préconise que le comité, dès son entrée en fonction, adopte son règlement intérieur, incluant les modalités d'application des principes d'indépendance, d'intégrité, de dignité et de transparence par ses membres, et désigne, en son sein, un référent déontologue, chargé de traiter les questions éthiques susceptibles de se poser à ses membres ;

Recommande de supprimer le lien de subordination prévu dans le projet d'accord interinstitutionnel entre le secrétariat du comité et la Commission européenne ; souhaite que le secrétariat soit dirigé par l'un des agents permanents du comité, doté de l'autorité hiérarchique suffisante pour coordonner les missions confiées aux chefs d'unité des institutions participantes ; estime que ce secrétariat devrait également pouvoir bénéficier

du concours de fonctionnaires détachés de ces institutions et organes, comme l'autorise le statut des personnels de l'Union européenne¹ ;

Recommande en outre l'attribution au comité de locaux autonomes.

Sur les relations entre le comité d'éthique européen et les autres autorités compétentes

Demande la mise en place d'échanges d'information permanents et confidentiels entre le comité d'éthique de l'Union européenne et les autorités nationales compétentes, sur le modèle de ceux institués en France au profit de la HATVP, afin de permettre au comité de vérifier la véracité et la pertinence des déclarations d'intérêts qui lui sont transmises² ;

Recommande que le comité, dès sa création, rejoigne le « Réseau européen d'éthique publique (ENPE) », institué par la Haute autorité de transparence de la vie publique (HATVP) pour assurer une coopération efficace entre autorités responsables de l'éthique publique dans les États membres³ ;

Souhaite la mise en place d'une coopération institutionnalisée entre d'une part, la Médiatrice de l'Union européenne, la Cour des comptes de l'Union européenne et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), et, d'autre part, le comité, afin que ce dernier puisse bénéficier de leur appui dans ses investigations, dans le respect de leurs compétences respectives⁴ ;

Préconise une réforme structurelle de l'OLAF, à la fois chargé de la lutte antifraude à l'échelon européen et des enquêtes administratives internes dans les organes et agences de l'Union européenne, afin de le rendre juridiquement et fonctionnellement indépendant de la Commission européenne, en lui retirant ses missions de représentation de la Commission européenne et de préparation des normes pour cette dernière, en prévoyant la nomination de son directeur par commun accord entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, et en lui permettant de déclencher des actions antifraudes et des enquêtes administratives de son propre chef ou en réponse à une demande individuelle ;

Appelle à prévoir que, s'il constate l'existence d'une infraction pénale susceptible de constituer une atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne lors de l'examen d'un dossier, le comité d'éthique puisse en saisir le Parquet européen sans délai.

1 Article 37 (Titre III, chapitre II, section 2) du statut (Règlement n°31 (CEE) 11 (CEEA) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

2 Informations fiscales ; registres fonciers ; données détenues par les autorités nationales chargées de la mise en œuvre des règles éthiques.

3 Ce réseau comprend aujourd'hui les autorités de treize États membres : Autriche ; Belgique ; Chypre ; Croatie ; France ; Grèce ; Italie ; Lituanie ; Malte ; Portugal ; République tchèque ; Roumanie ; Slovaquie, Slovénie.

4 En pratique, cette coopération pourrait être mise en place – à traités constants – par une modification des textes statutaires de ces autorités.

Sur les autres réformes indispensables

Sur les réformes éthiques internes du Parlement européen décidées à la suite du « Qatargate »

Considérant, qu'en décembre 2022, les révélations du scandale dénommé « Qatargate », relatif à des allégations de corruption visant certains députés européens qui auraient accepté de « monnayer » leurs voix au profit de pays tiers soucieux d'influencer certains votes de l'assemblée, ont fragilisé l'action du Parlement européen et semé le doute sur l'intégrité de l'ensemble des responsables publics dans toute l'Union européenne,

Salue en conséquence les efforts du Parlement européen pour mettre à niveau ses standards éthiques, par l'adoption des « 14 points » définis par sa Présidente Roberta Metsola en janvier 2023 ;

Se félicite en particulier de l'accès facilité aux informations sur l'activité des députés européens, de la transparence accrue des déclarations d'intérêts des parlementaires et de l'instauration d'un régime interne protecteur au profit des lanceurs d'alerte.

Sur l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts

Précise que la proposition de directive COM(2023) 637 final définit l'activité de représentation d'intérêts comme celle ayant pour but d'influencer l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la réglementation européennes, ou les processus décisionnels des institutions européennes, par l'organisation de réunions, d'évènements ou de conférences, par la sollicitation d'auditions ou d'échanges avec les acteurs clefs des dossiers européens ou encore par des campagnes de communication ciblées ;

Salue la mise en place, en 2021, du registre de transparence commun entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne afin de recenser les représentants d'intérêts souhaitant exercer une action d'influence auprès de ces institutions et les inciter à une réelle transparence, en leur imposant, en particulier, de rendre publics les intérêts qu'ils représentent par eux¹ ;

Salue la transparence accrue sur les représentants d'intérêts au niveau européen depuis la mise en place du registre commun de transparence ; confirme la pertinence du code de conduite imposé aux représentants d'intérêts souhaitant s'inscrire et demeurer inscrits au registre afin d'entrer en contact avec des membres du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne ; rappelle que ce code interdit aux intéressés d'essayer d'obtenir des informations ou des décisions de manière malhonnête, de porter préjudice aux institutions européennes et d'inciter les membres de ces institutions à enfreindre les cadres éthiques qui leur sont applicables ;

1 Nom et forme de l'entité ; intérêts représentés ; nom de la personne responsable de l'entité ; nombre de personnes exerçant l'activité ; objectifs, domaines d'intérêts ; organisations dont la personne enregistrée est membre ; propositions réglementaires ou initiatives de l'Union européenne ciblées ; appartenance à des groupes d'experts de la Commission européenne ; nom des personnes autorisées à avoir accès au Parlement européen ; informations financières (personnes contribuant aux frais de fonctionnement de l'entité ; subventions européennes éventuelles ; coûts des éventuels intermédiaires ; recettes provenant de chaque client).

Estime nécessaire de confier le contrôle de ce registre à un organe indépendant, à savoir le comité d'éthique, tant la nature des actions de contrôle du registre dévolues au secrétariat de ce dernier reste lacunaire dans la mesure où elles ne sont pas publiques et où les moyens qui y sont consacrés semblent insuffisants ;

S'inquiète également, à la suite du Parlement européen, du risque d'instrumentalisation des actions de représentation d'intérêts par des pays tiers souhaitant affaiblir les décisions des États membres et de l'Union européenne ;

Prend acte de la présentation tardive de la proposition COM(2023) 637 final précitée par la Commission européenne, le 12 décembre 2023, dont l'objectif affiché est d'établir des règles européennes harmonisées en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers ;

Appuie le principe d'un renforcement de l'encadrement des activités des représentants d'intérêts au niveau européen mais s'interroge sur la portée véritable du dispositif proposé, qui semble en réalité amoindrir les contrôles existants sans leur substituer de procédure crédible ;

Regrette à cet égard le risque de distorsion et de complexité juridique qui pourrait résulter de la présentation d'un texte spécifiquement consacré à la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers dès lors que les personnes, physiques ou morales, exerçant cette activité représentent généralement des intérêts issus des États membres et de pays tiers, et que leurs éventuels manquements aux règles éthiques des institutions sollicitées ou à la législation anticorruption des États membres peuvent profiter à des acteurs privés établis dans un État membre ;

Juge par ailleurs que l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif au renforcement du marché intérieur, ne constitue pas une base juridique suffisante pour fonder une proposition qui vise également à réguler une activité ayant une influence directe sur les décisions des instances démocratiquement élues, puisqu'elle concernerait potentiellement les activités de représentation d'intérêts auprès des parlements et des gouvernements des États membres, qui ne ressortent pas de l'article 114 précité ;

Appelle, *a minima*, à compléter cette base juridique par une référence à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, relatif aux valeurs de l'Union européenne ;

Conteste les nombreuses restrictions à l'information des autorités nationales de contrôle des représentants d'intérêts envisagées par l'article 16, qui limiteraient la portée de leurs demandes d'information¹ sur l'activité des représentants d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers ; considère ces limitations contraires à l'objectif d'intérêt général affiché, à savoir mieux suivre et mieux évaluer la réalité de l'activité

¹ Une autorité nationale de contrôle pourrait demander des informations à un représentant d'intérêts lorsqu'elle dispose d'informations selon lesquelles ce dernier n'aurait pas respecté la procédure d'inscription ou aurait fourni des informations inexactes lors de son enregistrement. Dans les autres cas, cette autorité nationale pourrait effectuer des demandes d'information, soit auprès d'un représentant d'intérêts ayant reçu, au cours de l'exercice précédent, un montant annuel supérieur à 1 million d'euros versé par une seule entité d'un pays tiers, soit auprès d'une représentant d'intérêts agissant pour un pays tiers qui aurait, au cours des cinq années précédentes, dépensé au moins 8,5 millions d'euros pour des activités de représentation d'intérêts dans l'Union européenne ou 1,5 million d'euros dans un État membre.

de ces représentants d'intérêts ;

Estime disproportionnée l'obligation imposée aux autorités compétentes des États membres de communiquer entre elles par les plateformes numériques gérées par la Commission européenne, posée par la proposition de règlement COM(2023) 636 final jointe à la proposition de directive COM(2023) 637 final ;

Dénonce la latitude donnée à la Commission européenne par cette proposition, à la fois pour préciser par acte délégué¹ la liste des informations que les représentants d'intérêts souhaitant s'inscrire sur le registre européen devraient fournir, pour collecter les données relatives à l'enregistrement des représentants d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers dans chaque État membre et pour coordonner de fait l'activité des autorités nationales de contrôle des représentants d'intérêts, à travers la constitution d'un groupe consultatif² dont l'utilité n'est pas prouvée ;

Demande que la proposition de directive vise explicitement les institutions de l'Union européenne, en particulier, le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne, ainsi que leur registre de transparence, au vu des lacunes de ces institutions constatées dans le contrôle des représentants d'intérêts ;

Désapprouve le dispositif prévu à l'article 4 de la proposition, qui tend de fait, non pas à harmoniser, mais à uniformiser la procédure d'enregistrement des représentants d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers dans les États membres, en interdisant à ces derniers de prendre des dispositions plus strictes ou de maintenir un seul régime de contrôle pour l'ensemble des activités de représentation d'intérêts, d'autant plus que l'uniformisation envisagée se ferait « par le bas » et conduirait les représentants d'intérêts à préférer s'inscrire dans l'État membre « le moins disant » pour bénéficier, dès l'enregistrement effectif, d'une forme de « certificat européen » de représentation d'intérêts au profit de pays tiers ;

Constate que la transparence nécessaire sur les échanges avec les représentants d'intérêts travaillant pour le compte de pays tiers n'impose pas une telle uniformisation ;

Estime que chaque État membre, pour sauvegarder les intérêts essentiels de la Nation, doit conserver son libre choix dans la reconnaissance ou le refus de reconnaissance des représentants d'intérêts, particulièrement dans les domaines de la sécurité nationale et de la défense nationale ;

Plaide en conséquence, pour une refonte substantielle de la proposition de directive consistant en une harmonisation des procédures nationales applicables fondée sur les principes suivants : suppression de l'article 4 de la proposition qui prévoit une harmonisation maximale ; obligation d'enregistrement des représentants d'intérêts visés ; obligation de mise en place et de tenue d'un registre de transparence des représentants d'intérêts et mise en œuvre des recommandations du rapport annuel sur

1 « Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. »

2 Ce groupe consultatif comprendrait des représentants de la Commission européenne et de chaque État membre. Pourraient aussi y siéger, en qualité d'observateurs, des représentants du Parlement européen et des États de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à savoir, Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

l'État de droit sur la lutte contre la corruption dans chaque État membre ; harmonisation des critères applicables sur le modèle des règles françaises actuelles ; obligation de coopération loyale et d'échange d'informations entre autorités nationales compétentes sur les représentants d'intérêts dans le cadre du réseau européen existant initié par la HATVP ; intégration pleine et entière des institutions de l'Union européenne et de leur registre de transparence dans le dispositif de la proposition.

Sur le nécessaire contrôle du financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes

Considérant que, conformément à l'article 10 du traité sur l'Union européenne et à l'article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les partis politiques européens, ainsi que les fondations qui y sont rattachées, contribuent à la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union européenne,

Considérant que l'accomplissement de cette mission suppose aujourd'hui de mieux encadrer le statut et le financement de ces formations politiques au regard du risque élevé d'ingérence étrangère et de vulnérabilité aux actions de corruption,

Considérant que ces formations politiques ne peuvent, en l'état du droit de l'Union européenne, accepter de financement, ni d'un État membre ou d'un pays tiers, ni d'une entreprise sur laquelle une telle autorité publique peut exercer une influence, ni d'une « entité privée implantée dans un pays tiers » ou de « personnes d'un pays tiers qui ne sont pas autorisées à voter aux élections au Parlement européen »,

Considérant que le financement des partis politiques par des personnes morales est totalement interdit dans certains États membres, dont la France,

Réaffirme que, pour remplir leur mission d'expression de la volonté des citoyens de l'Union européenne en bénéficiant de leur confiance, les partis politiques européens doivent faire la transparence sur leur financement et éviter tout financement qui constituerait une pression financière sur leur indépendance, position déjà exprimée dans sa résolution européenne n° 122 du 21 mars 2022¹ ;

Rappelle donc son opposition au dispositif de la proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes COM(2022) 734 final qui autoriserait les partis politiques européens à bénéficier, dans la limite de 10 % des contributions totales versées par leurs membres, de contributions financières versées par des partis membres ayant leur siège dans un pays appartenant au Conseil de l'Europe, en ce qu'il favoriserait les ingérences étrangères dans leur fonctionnement et leur liberté d'action ;

S'interroge de nouveau sur l'opportunité de maintenir la possibilité pour les partis politiques européens d'être financés par des personnes morales, au regard de la nécessaire préservation de l'intégrité des élections européennes contre toute tentative de

1 Résolution européenne du Sénat n°122 (2021-2022) du 21 mars 2022 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM(2021) 731 final, et la proposition de refonte du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, COM(2021) 734 final.

manipulation de ces dernières.

Sur la lutte contre la corruption

Sur la proposition de directive de lutte contre la corruption

Considérant que, selon l'indice de perception de la corruption (IPC) élaboré par l'organisation non gouvernementale *Transparency International*, onze États membres de l'Union européenne, dont la France, sont classés parmi les vingt pays au monde perçus comme les moins corrompus,

Considérant néanmoins que le coût annuel de la corruption pour les économies des États membres de l'Union européenne est évalué – selon une estimation prudente – à 120 milliards d'euros par la Commission européenne¹,

Considérant que l'agence de coopération policière européenne, Europol, a démontré que 60 % des réseaux de criminalité organisée agissant dans l'Union européenne usaient de la corruption pour infiltrer le secteur public et les entreprises privées²,

Considérant que la communication COM(2023) 800 final valant rapport annuel 2023 sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne comprend plusieurs recommandations pour améliorer la prévention et la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts dans certains États membres, et pour encadrer les activités de représentation d'intérêts,

Considérant qu'en 2023, selon Eurobaromètre, 70 % des citoyens des États membres de l'Union européenne et 65 % des entreprises européennes estimaient que la corruption était répandue dans leur pays,

Souligne la pertinence d'une coopération politique, juridique et opérationnelle efficace entre États membres, au niveau international et au sein de l'Union européenne, pour prévenir la corruption et lutter contre elle ;

Affirme que la lutte contre la corruption doit être une priorité politique constante pour les États membres et l'Union européenne, la corruption sapant la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques, affaiblissant l'autorité de l'État et abusant des libertés du marché intérieur ;

Prend note avec intérêt du suivi de l'État de droit, effectué par la Commission européenne, qui permet de « cartographier » utilement la situation de chaque État membre sur une base annuelle, au regard de l'organisation de son système judiciaire, de la lutte contre la corruption, de la liberté de la presse et du pluralisme des médias, et des questions institutionnelles ;

Relève que le quatrième rapport sur l'État de droit établi par la Commission européenne identifie explicitement les secteurs les plus exposés au risque de corruption : santé ; bâtiment ; urbanisme ; activités portuaires ; protection de l'environnement ;

¹ Exposé des motifs de la proposition de directive de lutte contre la corruption, p 1.

² Rapport d'évaluation de la menace représentée par la grande criminalité et par la criminalité organisée (SOCTA) du 12 avril 2021.

protection du patrimoine culturel ; énergie, et formule des recommandations à l'adresse des États membres concernant la prévention et la lutte contre la corruption dont il appelle ces derniers à tirer conséquences sans délai ;

Salue, dans ce contexte, la proposition de directive présentée par la Commission européenne pour harmoniser les infractions liées à la corruption et leur sanction au niveau européen ;

Appelle les co-législateurs européens à adopter cette réforme sans délai afin de démontrer leur volonté politique dans ce domaine ;

Regrette cependant que cette proposition de directive soit présentée par la Commission européenne actuelle parmi les dernières réformes de sa mandature, empêchant, de facto, son examen dans des délais satisfaisants ; dénonce également la médiocre qualité de la traduction en français de son texte anglais qui présente un niveau de langue incorrect et recourt à des termes insuffisamment précis pour un texte à portée normative, tels que ceux « d'agents de haut niveau », « d'appareil judiciaire » ou encore de « divulgation » des conflits d'intérêts ;

Déplore également l'absence d'analyse d'impact pour accompagner cette proposition, ce qui constitue un manquement regrettable aux exigences de transparence et de contrôle démocratique, qui résultent directement de l'État de droit ; rappelle de nouveau sa position de principe selon laquelle la Commission européenne doit prévoir systématiquement une telle analyse d'impact lorsqu'elle présente une nouvelle initiative normative et prendre en considération les délais d'élaboration de cette analyse dans son calendrier de travail ;

Reconnaît la validité de la base juridique retenue pour la proposition de directive, à savoir l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet au Parlement européen et au Conseil statuant par voies de directives, « d'établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales dans des domaines de criminalité particulièrement graves », dont la corruption, mais propose de la compléter, pour mieux fonder les dispositions du texte relatives à la prévention de la corruption, par une référence aux dispositions de l'article 41 de la Charte européenne des droits fondamentaux, relatives au droit des citoyens à une bonne administration, et des articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne, relatives aux valeurs de cette dernière ;

Soutient le principe d'une harmonisation européenne des infractions liées à la corruption permettant d'intégrer la Convention des Nations-Unies contre la corruption (CNUCC) dans le droit de l'Union européenne ;

Souhaite que soit confirmée explicitement, à l'article 2, l'application de la proposition de directive au Président du Conseil européen, au Haut-représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, aux commissaires européens et aux parlementaires européens.

Sur les ressources affectées aux autorités nationales chargées de la détection et de la répression des infractions liées aux faits de corruption

Soutient le principe d'une dotation des autorités nationales compétentes en moyens

adaptés à l'exécution de leurs missions de détection, de poursuite et de répression des infractions liées à la corruption mais souligne que l'article 5 de la proposition de directive ne saurait l'imposer dès lors qu'au terme des traités, une directive a pour objet de fixer aux États membres une obligation de résultat et non de moyens et qu'un contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne au titre de l'article 5 sur les moyens mis à disposition par les États membres serait abusif au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Sur la qualification et la sanction pénales des infractions liées aux faits de corruption

Estime que l'harmonisation de la définition des infractions liées à la corruption sur la base de la Convention précitée de l'ONU et leur qualification pénale, prévues par les articles 7 à 14 de la proposition, constituent une avancée notable dans la lutte contre la corruption, les divergences de législations nationales des États membres étant aujourd'hui exploitées par les réseaux criminels faisant usage de la corruption mais contribuant également à des distorsions de concurrence entre États membres au profit des moins exigeants ;

Insiste en particulier sur l'importance de l'identification, dans la proposition, de l'infraction de « trafic d'influence » qui doit permettre d'éviter de nouveaux « Qatargate » et de mieux combattre, à l'échelle européenne, les tentatives de corruption liées à des actions d'ingérence étrangères ;

Estime que « l'entrave au bon fonctionnement de la justice », visée à l'article 12, ne doit pas constituer une infraction pénale nouvelle mais être appréciée en fonction des infractions déjà définies dans la législation nationale des États membres, telles qu'en France : la transmission d'informations confidentielles sur une enquête relative à des faits de corruption, les menaces proférées à l'encontre des enquêteurs ou magistrats en charge des poursuites, le faux témoignage ou encore, la subornation de témoins, visées aux articles 434-7-1 à 434-23-1 du code pénal ;

Précise que le principe « *non bis in idem* », au terme duquel une personne ne peut être poursuivie deux fois pour le même fait, s'impose dans le cas d'un agent public poursuivi pour « enrichissement lié aux infractions de corruption », visé à l'article 13, s'il a fait l'acquisition, s'il détient ou s'il utilise intentionnellement des biens dont il sait qu'ils proviennent de la commission de l'une des infractions précitées, ou s'il a été au préalable impliqué dans la commission de cette infraction ;

Approuve le quantum de peines proposé pour sanctionner pénalement les personnes physiques ayant commis une infraction liée à des faits de corruption qui doit garantir que ces sanctions seront effectives, proportionnées et dissuasives ;

Appuie la reconnaissance au niveau européen de la responsabilité pénale des personnes morales pour des infractions liées à des faits de corruption, établie par l'article 16 de la proposition de directive, cette responsabilité étant reconnue en droit français à l'article 121-2 du code pénal, dès lors qu'une infraction a été commise pour le compte de cette personne morale et que l'auteur de l'infraction est l'un de ses dirigeants ou de ses représentants ;

Prend acte que cet article propose une extension de la responsabilité d'une

personne morale aux cas où l'un de ses personnels aurait commis une infraction liée à des faits de corruption du fait d'un défaut de surveillance ou de contrôle de sa part, extension conforme aux engagements internationaux de la France, à l'exemple de la convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe¹ ;

Remarque que l'actuelle Commission européenne a introduit des assouplissements similaires facilitant l'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales, dans le domaine de la criminalité environnementale², et envisage de faire de même afin de lutter contre les trafics de migrants³ ;

Prend note avec intérêt de l'institution d'une clause de revoyure pour évaluer la pertinence de la réforme : considère cependant que le délai prévu de quarante-huit mois pour procéder à cette revoyure est trop long et préconise de le fixer à deux ans ;

Appelle surtout avec solennité le Gouvernement à préserver la responsabilité pénale « sous condition » des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements, qui ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public⁴, et le régime de responsabilité pénale spécifique des élus locaux en cas de délit non intentionnel institué par la « loi Fauchon »⁵, qui ne permet leur mise en cause que « *s'il est établi [qu'ils] ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité [qu'ils] ne pouvaient ignorer.* »

Sur les circonstances aggravantes et atténuantes

Constata que, parmi les circonstances aggravantes des infractions liées à des faits de corruption figure à l'article 18, l'hypothèse dans laquelle l'auteur de l'infraction a obtenu un avantage considérable et celle dans laquelle un préjudice considérable résulte de l'infraction ; précise qu'un tel avantage ou préjudice doit dépasser 100 000 euros, conformément à la définition posée par l'article 7 de la directive (UE) 2017/1371⁶.

Sur les délais de prescription

Observe que les délais de prescription prévus pour les infractions liées à des faits

1 L'article 18 de cette Convention appelle les États parties à permettre l'engagement de la responsabilité d'une personne morale lorsque l'absence de surveillance ou de contrôle a rendu possible la commission d'infractions (corruption active, trafic d'influence...) par l'un de ses salariés. Une telle responsabilité des personnes morales pour défaut de surveillance et de contrôle a également été instaurée par la recommandation de 2009 de l'OCDE adoptée à la suite de la convention OCDE de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers de 1997.

2 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE du 15 décembre 2001, COM(2021) 851 final.

3 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour prévenir et combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, COM(2023) 755 final.

4 Article 121-2 du code pénal.

5 Ce régime de responsabilité pénale est désormais posé à l'article 121-3 du code pénal.

6 Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

de corruption, par l'article 21 de la proposition de directive à quinze ans (pour les infractions de corruption dans le secteur privé et d'entrave au fonctionnement de la justice) et à dix ans (pour les infractions de corruption dans le secteur public, de détournement, de trafic d'influence et d'abus de fonctions), sont excessivement longs ; appelle en conséquence à une harmonisation de ces délais sur la durée prévue par l'article 8 du code français de procédure pénale pour des infractions similaires (six ans).

Sur les autres priorités européennes de la lutte contre la corruption

Sur la nécessité d'une coopération européenne opérationnelle accrue pour mieux lutter contre la corruption

Considérant que, selon l'agence européenne de coopération policière (Europol), les produits de la criminalité organisée dans l'Union européenne sont estimés à 110 milliards d'euros, que 70 % des réseaux criminels agissant dans l'Union européenne recourent à des techniques de blanchiment et que 60 % d'entre eux usent de la corruption,

Considérant que la corruption est le plus souvent une infraction « silencieuse » accessoire à d'autres infractions pénales graves, telles que le trafic de drogue, le blanchiment de capitaux, le terrorisme ou l'espionnage,

Considérant l'influence croissante des réseaux de criminalité organisée dans certains États membres et leur emprise nouvelle sur les grands ports européens, au premier rang desquels Anvers, Rotterdam et Hambourg, par des actions massives de corruption des « métiers du port » afin d'y débarquer et d'y écouler des produits stupéfiants,

Considérant l'efficacité des services de détection et de répression de la corruption, en France, au premier rang desquels, l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière de la police judiciaire et la cellule de renseignement financier Tracfin, rattachée au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique,

Souligne le rôle pivot indispensable de l'agence Europol et de son centre de lutte contre la criminalité économique et financière, pour appuyer les enquêtes des services compétents des États membres par un soutien logistique, par des traitements de données ou encore par sa participation à des équipes communes d'enquête ;

Soutient la feuille de route de l'Union européenne en matière de lutte contre le trafic de drogue et la criminalité organisée, présentée par la Commission européenne le 18 octobre 2023, qui prévoit en particulier de faciliter les enquêtes financières afin de « suivre » l'argent des réseaux criminels pour faciliter leur démantèlement ; dans ce cadre, approuve l'accord intervenu entre le Parlement européen et le Conseil, le 12 décembre dernier, sur la proposition de directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs¹, qui doit permettre un renforcement des dispositifs de recouvrement des avoirs² et l'extension du champ possible des confiscations¹ ;

¹ COM (2022) 245 final.

² Les bureaux de recouvrement des avoirs seront chargés du dépistage et de l'identification des capitaux d'origine criminelle, à l'appui des enquêtes de dépistage des avoirs menées par les autorités

Appuie également la consolidation du cadre normatif européen sur la lutte contre le blanchiment des capitaux, intervenu le 13 décembre dernier en trilogue², qui introduit un mécanisme renforcé de signalement des irrégularités et institue une nouvelle autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ALBC) ; prend acte des pouvoirs conférés à cette autorité lui permettant de surveiller directement certains types d'établissements de crédit et d'établissements financiers, y compris les prestataires de services sur crypto-actifs, s'ils sont considérés comme étant à haut risque ou exercent des activités transfrontières, et soutient la candidature de la place de Paris pour accueillir le siège de cette autorité ;

Fait observer l'urgence d'une coopération européenne accrue entre les autorités politiques, judiciaires et les services opérationnels compétents pour briser les « chaînes de corruption » instaurées par les réseaux de trafic de drogue dans les grands ports européens ; demande le déploiement rapide de l'« alliance des ports européens », qui doit répondre à cet objectif en permettant une évaluation réaliste de l'état des vulnérabilités et de la menace criminelle sur sites afin d'y renforcer la sécurité et d'y juguler l'influence des réseaux criminels ; attire l'attention sur la nécessité d'associer les ports français, dont Le Havre, Marseille, Dunkerque et Calais, à ce dispositif pour éviter que les trafics et les actions de corruption qui y sont liées s'y déportent.

Sur l'action du Parquet européen pour poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne

Considérant que le Parquet européen, institué par le Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017³ et en fonction depuis le 1^{er} juin 2021, est un organe judiciaire européen indépendant qui a pour mission de poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, qui peuvent prendre la forme de fraudes à la TVA ou aux dépenses liées à des marchés publics, de détournement de fonds européens, de blanchiment ou de faits de corruption,

Observe avec intérêt les premiers résultats encourageants de ce Parquet, qui, au 31 décembre 2022, avait ouvert 1 117 enquêtes, dont 116 sur des dossiers de blanchiment et 87 sur des faits de corruption ; appelle à porter une attention accrue aux procédures de passation de marchés publics, qui, selon le rapport d'activité 2022 du Parquet européen, sont particulièrement exposées au risque de corruption ;

nationales et le Parquet européen. Ils effectueront également des tâches de dépistage et de confiscation des produits qui font l'objet d'une décision de gel ou de confiscation émise par un organisme d'un autre État membre.

1 Les États membres doivent prendre des mesures pour permettre le gel des biens afin d'assurer la confiscation des instruments et des produits provenant d'une infraction pénale. Les autorités compétentes pourront désormais confisquer les avoirs criminels ayant été transférés à un tiers pour éviter la confiscation ainsi que les fortunes inexplicables.

2 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'Autorité de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et modifiant les règlements (UE) n°1093/2010, (UE) n°1094/2010 et (UE) n°1095/2010 du 20 juillet 2021, COM(2021) 421 final ; proposition de règlement relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme du 20 juillet 2021, COM(2021) 420 final ; proposition de directive relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres à prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et abrogeant la directive (UE) n°2015/849 du 20 juillet 2021, COM(2021) 423 final.

3 Règlement (UE) 2017/1939 du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant le Parquet européen.

Demande que le dispositif résultant des négociations de la proposition de directive COM(2023) 234 final relative à la lutte contre la corruption préserve l'intégralité des compétences du Parquet européen. Encourage les autorités compétentes des États membres et les institutions européennes à conforter leur coopération opérationnelle avec le Parquet européen contre la corruption, par des signalements systématiques, à l'image de l'arrangement de travail signé le 17 janvier 2024 entre le Parquet et la direction générale du Trésor français afin de combattre les éventuelles atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne dans la mise en place du plan national de relance et de résilience (PNRR), qui décline en France la Facilité européenne pour la Reprise et la Résilience (FRR)¹.

Sur l'intégration de la lutte contre la corruption dans les priorités de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC) et le respect de l'acquis du droit européen par les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne

Observe avec satisfaction que la lutte contre la corruption est confirmée comme l'une des priorités de la PESC, ainsi que des politiques d'élargissement et de voisinage de l'Union européenne, dans la communication conjointe de la Commission européenne et du Haut-représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité en date du 3 mai 2023 ;

Prend acte des conclusions du Conseil européen des 14-15 décembre 2023 qui ont ouvert les négociations d'adhésion à l'Union européenne avec l'Ukraine, la Moldavie et, sous réserve de progrès dans la conformité aux critères d'adhésion, avec la Bosnie-Herzégovine ; rappelle que sont également candidats à l'adhésion, l'Albanie, la Géorgie, le Kosovo, la Macédoine du nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie ;

Souligne que la pertinence de l'élargissement de l'Union européenne doit être évaluée à l'aune des « critères de Copenhague », qui soumettent les pays candidats à la triple exigence d'institutions stables respectant la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme, d'une économie de marché viable et d'une reprise de l'acquis communautaire, et est subordonnée à la capacité d'absorption de l'Union européenne ;

Constate, à la lumière des derniers rapports d'évaluation produits par la Commission européenne, que la lutte contre la corruption, qui constitue l'une des conditions pour des institutions démocratiques stables et respectueuses de l'État de droit, demeure un défi majeur pour ces pays ; encourage par conséquent ces pays candidats à reprendre l'acquis communautaire en matière de prévention et de lutte contre la corruption et à le mettre en œuvre sans délai et demande aux institutions de l'Union européenne de les accompagner dans cette perspective, par un soutien politique, juridique et humain adapté.

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

1 La FRR permet à l'Union européenne de lever des fonds pour aider les États membres à mettre en œuvre des réformes et des investissements conforme aux priorités européennes. À cette fin, elle met à disposition 723,8 milliards d'euros (en prix courants) sous la forme de prêts (385,8 milliards d'euros) et de subventions (338 milliards d'euros). Au titre du PNRR, la France a sollicité un financement européen à hauteur d'environ 40 milliards d'euros.

Agriculture et pêche

Situation des pêcheurs français à la suite des décisions britanniques restreignant leurs droits de pêche - Table ronde avec : M. Arnold Rondeau, adjoint au sous-directeur ressources halieutiques à la Direction générale des affaires Maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, M. Philippe de Lambert des Granges, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM), M. Marc Delahaye, directeur du Comité régional des pêches maritimes de Normandie, M. Olivier Leprêtre, président du Comité régional des pêches maritimes des Hauts-de-France, M. Pierre Vogt, conseiller régional de la Région Normandie, délégué à la mer, et M. Daniel Fasquelle, conseiller régional des Hauts-de-France

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, j'ai souhaité convoquer notre commission des affaires européennes en urgence cet après-midi pour évoquer un sujet d'importance capitale pour nos pêcheurs, à savoir la décision du Royaume-Uni de restreindre de manière imminente l'utilisation des arts traînants de fond dans treize aires marines protégées. Cette mesure, qui nous a été notifiée seulement la semaine dernière, devrait entrer en vigueur dès le 22 mars 2024, dans à peine plus d'un mois.

Or, elle est tout sauf anodine pour notre filière pêche ! En effet, selon les premiers éléments qui nous ont été communiqués, l'impact économique d'une telle mesure serait désastreux pour les navires français opérant dans sept sites de Manche et de mer Celtique visés par l'interdiction de la pêche de fond.

Dans la mesure où, à l'heure actuelle, ces zones marines accueillent majoritairement des pêcheurs des Hauts-de-France et de Normandie, la Bretagne étant néanmoins concernée, j'ai sollicité M. Olivier Leprêtre et M. Marc Delahaye, respectivement président et directeur des comités des pêches de ces deux régions, ainsi que M. Philippe de Lambert des Granges, directeur général du comité national des pêches, afin qu'ils puissent nous éclairer sur la portée et les conséquences des mesures annoncées par le Royaume-Uni : alors que la filière pêche a déjà été durement éprouvée par plusieurs crises successives, qu'il s'agisse du Brexit, de la pandémie ou encore de la crise énergétique, est-elle en mesure d'absorber les pertes financières qu'entraînerait la mise en œuvre d'une telle interdiction ?

J'ai également souhaité que nous puissions associer à cet échange M. Pierre Vogt, conseiller régional de Normandie, et M. Daniel Fasquelle, conseiller régional des Hauts de France, afin de travailler de concert avec les régions concernées par cette mesure. Elles ont en effet dans leur giron deux compétences : l'activité économique et l'activité de la pêche. Pourriez-vous nous fournir des données et estimations complémentaires s'agissant de l'impact des restrictions de pêche à venir sur les filières halieutiques régionales ? De quelle manière pouvons-nous dans ce contexte soutenir nos pêcheurs ?

Il m'a semblé opportun, enfin, de pouvoir entendre un représentant de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DG AMPA).

M. Arnold Rondeau, les mesures décidées par le Royaume-Uni vous paraissent-elles conformes aux engagements pris par le Royaume-Uni dans le cadre de l'Accord de coopération et de commerce (ACC) avec l'Union européenne ? Pourriez-vous nous partager des éléments d'analyse juridique sur ce dossier ? Enfin, la Commission européenne entend-elle réagir aux restrictions unilatérales décidées par le Royaume-Uni et si oui, comment et dans quels délais ?

J'ai bien conscience que vous ne serez peut-être pas en mesure de répondre à cette dernière question ; j'avais convié la Direction générale des affaires maritimes et de la pêche (MARE) de la Commission européenne à participer à cette table ronde, dans l'espoir d'obtenir des garanties quant à la protection de nos pêcheurs. Il m'a été répondu que les mesures britanniques étaient en cours d'examen au sein des groupes d'experts, et qu'il était par conséquent difficile pour la Commission de les commenter publiquement à ce stade.

Je regrette que cette dernière ait décliné notre invitation, au regard des risques majeurs et imminents qui pèsent sur notre filière pêche. En effet, l'impact cumulé des mesures britanniques pénalisant les activités de pêche des Européens risque de réduire l'accès des navires de l'Union aux eaux du Royaume-Uni de manière progressive et inexorable. Au demeurant, de nouvelles mesures unilatérales devraient être prises dans les prochains mois. Tous ces éléments laissent présager des négociations difficiles avec le Royaume-Uni après juin 2026, qui marquera la fin de la période de transition.

J'ai saisi oralement M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de l'Europe, et M. Hervé Berville, secrétaire d'État chargé de la Mer et de la Biodiversité. Je les ai informés de notre réunion, sans les inviter directement, parce que je souhaitais que notre commission ait un niveau d'information suffisant avant de discuter avec eux. Notre collègue Alain Cadec a posé tout à l'heure une question d'actualité au Gouvernement au sujet du Golfe de Gascogne où, devant le fait accompli, les pêcheurs se sont retrouvés durant un mois à quai sans pouvoir travailler. Il s'agit d'un sujet différent, mais les enjeux sont les mêmes : comment permettre à nos pêcheurs de travailler dans de bonnes conditions ?

Sans plus attendre, je laisse la parole à M. Philippe de Lambert des Granges, directeur général du comité national des pêches.

M. Philippe de Lambert des Granges, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins. – Je présente les excuses du président Olivier Le Nézet, qui souhaitait vivement assister à cette réunion, mais a été retenu par une urgence. Il le regrette profondément.

Nous sommes face à un processus global et particulièrement complexe, mais pas réellement nouveau puisque l'adoption de mesures de gestion dans les aires marines protégées britanniques a débuté il y a une quinzaine d'années. Même si le problème de ce jour se situe sur les côtes de la Manche, nous sommes face à un processus global, concernant la totalité des eaux du Royaume-Uni, et notamment les eaux de la mer du Nord ; vous avez certainement entendu parler des négociations relatives à l'aire marine protégée du Dogger Bank, zone historique de pêche. Ce processus impacte significativement un certain nombre de nos flottilles, qu'il s'agisse de celles de la Manche ou d'autres plus lointaines.

Depuis une douzaine d'années, le comité national des pêches ainsi que l'ensemble des structures professionnelles de la pêche dénoncent les méthodes utilisées pour mettre en place ces aires marines protégées. Les organisations professionnelles ont mis en évidence des lacunes, partis pris et décisions faiblement fondées qui nous portent préjudice. Nous atteignons aujourd'hui une nouvelle étape dans l'escalade, se traduisant par des mesures de gestion, c'est-à-dire d'interdiction ou de restriction de la pêche dans ces aires marines protégées.

Les autorités britanniques distinguent différents *stages*, c'est-à-dire des ensembles d'aires marines protégées, en fonction de l'objet de la protection ou du type de protection envisagé. Premièrement, le choix du périmètre nous paraît peu fondé dans plusieurs cas de figure. La définition des aires marines protégées s'appuie en principe sur des éléments scientifiques. Or nous avons constaté qu'au terme des périmètres retenus, les flottes françaises ou européennes seraient confrontées à davantage de contraintes que les flottes britanniques. Ces mesures paraissent donc discriminatoires. Deuxièmement, nous avons constaté que les autorités britanniques avançaient des problématiques de compétition trophique pour justifier la protection de ces aires marines : tel périmètre devrait être protégé au motif qu'il faut préserver les ressources qui, dans la chaîne alimentaire, bénéficient à telle ou telle espèce. À cela, nous opposons le fait que dans la gestion des stocks, les autorités scientifiques prennent en compte une part de mortalité, correspondant à la consommation naturelle du stock, en dehors de la ponction relative à la pêche. Les autorités britanniques s'appuient par conséquent sur de mauvais arguments. Troisièmement, certaines aires marines protégées sont essentiellement instituées au motif de protéger des habitats supports (essentiellement les frayères ou nourriceries) et d'y restreindre l'activité de pêche. C'est d'une part ignorer le fait que l'activité de pêche n'a jamais remis en cause le caractère de ces espaces ; d'autre part, c'est ne pas prendre en compte le fait que beaucoup d'autres facteurs influent sur le bon état de conservation de ces zones, par exemple les activités d'extraction maritime ou les pollutions telluriques.

Par ailleurs, nous sommes extrêmement dubitatifs sur l'invocation du principe de précaution par les autorités britanniques. Le principe de précaution consiste, face à un risque grave et irréversible, à prendre des mesures pour éviter que ce risque se produise. Les autorités britanniques invoquent notamment ce principe s'agissant de la population protégée des marsouins, alors que cette dernière est stable, et que nous n'identifions par conséquent pas de risque majeur.

Cela renvoie au sujet du golfe de Gascogne, évoqué précédemment. Les mesures de gestion adoptées sont donc, de notre point de vue, disproportionnées et mal motivées. Les autorités britanniques font systématiquement le choix de restreindre ou interdire les activités de pêche, au lieu de mettre en place des mesures adaptées permettant de répondre à l'objectif pour lequel l'aire marine est protégée.

Permettez-moi de vous présenter un premier document, recensant la longue succession des différents *stages* ou lots d'aires marines protégées. À terme, nous serons confrontés à plus d'une centaine de types de périmètres protégés.

J'aimerais également vous soumettre une carte officielle de l'agence chargée de cette politique par le gouvernement britannique, représentant les différents périmètres correspondants aux fameux *stages* et objectifs de conservation. Cette carte démontre que nous sommes confrontés à un risque plus général de mitage de l'espace de

la Manche, ce dernier étant relativement étroit et soumis à une importante pression des activités. La dissémination des zones interdites à la pêche est très contraignante pour les navires, remettant en cause l'équilibre économique et financier de leur activité.

Nous avons partagé notre inquiétude avec les pêcheurs des États de la mer du Nord, à travers les conseils consultatifs qui gèrent l'implication des professionnels des différents pays, par zone géographique. À ce stade, nos efforts de mobilisation de nos collègues néerlandais, belges, danois ou allemands n'ont pas porté leurs fruits.

M. Jean-François Rapin, président. – Peut-être négocient-ils en bilatéral ?

M. Philippe de Lambert des Granges, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins. – Je n'ai pas d'information à ce sujet.

Lors de chacune des consultations successives du gouvernement britannique, nous avons fait part de nos préoccupations aux représentants de l'État, en faisant valoir que, quand bien même ces aires marines protégées se feraient sur la base d'une politique légitime de protection de l'environnement, de la biodiversité et des écosystèmes marins, l'activité de pêche devait aussi être prise en compte. Nous avons aussi souligné que la DG MARE de la Commission européenne devait se saisir de ce sujet, qui relève de sa compétence. En effet, la politique commune des pêches est l'une des plus intégrées sur le plan communautaire. Or, à ce stade, nous n'avons obtenu aucune réponse formalisée de la DG MARE. Le président du comité national des pêches, M. Olivier Le Nézet, a sollicité du ministre de la transition écologique, M. Christophe Béchu afin que ce problème soit évoqué officiellement dans le comité spécialisé de la pêche, instance de concertation et de dialogue entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans le domaine de la pêche.

M. Jean-François Rapin, président. – La France se retrouve donc un peu seule dans la discussion.

M. Philippe de Lambert des Granges, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins – Tout à fait. Enfin, le dernier document que je souhaitais vous présenter prend l'exemple d'une aire marine protégée, Haig Fras, en Cornouailles britannique. Cette aire marine prend la forme d'un papillon : les ailes sont des récifs qui méritent effectivement une protection scientifique, mais le petit pont entre les deux ailes bloque le passage sans justification. Cet exemple illustre nos interrogations sur la motivation de certains périmètres.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant écouter M. Olivier Leprêtre, président du comité régional des pêches des Hauts de France, qui souhaitait nous présenter une courte vidéo pour saisir les enjeux de la décision britannique.

M. Olivier Leprêtre, président du comité régional des pêches des Hauts-de-France. – Merci de prendre le temps de nous recevoir

Une vidéo est projetée en séance.

Tout d'abord, permettez-moi de rappeler que j'alerte la Commission européenne sur ce sujet depuis le mois de juillet. Ces zones, où nos navires pêchent

surtout l'encornet, représentent 30 à 40 % du chiffre d'affaires de la flottille des Hauts-de-France. Par conséquent, c'est l'avenir même du port de Boulogne-sur-Mer qui est en jeu !

Mon analyse est la suivante : ces mesures constituent un moyen, pour les Britanniques, de récupérer leurs eaux. Nous avons déjà été confrontés à de nombreuses complications pour obtenir des Britanniques des licences de pêche : il a fallu deux ans pour en récupérer le maximum, et il nous en manque encore. Maintenant, le Royaume-Uni restreint la pêche dans des aires marines protégées, dont certaines sont situées à 30 minutes du port de Boulogne, ce qui frappe particulièrement les petits bateaux de pêche.

Comment réagit l'Union européenne ? L'exercice est difficile, parce que la Commission européenne souhaite instaurer des zones similaires en Europe, à la seule différence qu'elle doit agir de manière concertée avec les parties prenantes. Nous sommes en passe de trouver des solutions pour les zones françaises du nord de la France, avec des techniques adaptées de chaluts, mais les Anglais se refusent au dialogue. Les pêcheurs travaillent dans ces zones depuis la nuit des temps : si les habitats n'étaient plus viables, il n'y aurait plus du tout de poissons depuis bien longtemps. Certes, les espèces ont changé, mais cette évolution résulte principalement du réchauffement climatique. Il y a vingt ans, on trouvait dans la Manche du cabillaud, du merlan, etc. Il y a aujourd'hui de l'encornet, du rouget barbet, et du thon rouge depuis deux ans. Créer des aires marines protégées ne fera pas revenir le cabillaud.

S'il faut bien évidemment protéger certaines zones sensibles, la carte montre bien l'accumulation de tous les périmètres de restriction (granulats, éolien, aires marines protégées...). La restriction signifie que nous pourrions aller dans ces zones avec nos chaluts avec des techniques de moindre impact, mais nous n'avons ni la science ni les moyens de le faire. Autant dire que nous perdrons tout simplement ces zones ; ce n'est qu'une question de temps. Il faut également composer avec des câbles marins, des zones à terme. Il faut également composer avec des câbles marins, des zones Oiseaux, des zones Marsouins... Personnellement, je n'ai jamais vu de marsouins en mer du Nord, mais les Anglais en voient. Nous ne pêchons pas d'oiseaux, mais ils en voient aussi.

Depuis quelque temps, on nous parle de souveraineté alimentaire. On fusille les flottilles européennes, et parallèlement on importe du poisson de pays extracommunautaires où il n'existe aucune norme écologique, sociale ou sanitaire. On marche sur la tête ! Il faut que la Commission européenne se réveille !

M. Jean-François Rapin, président. – M. Marc Delahaye, vous avez la parole, pour nous exposer la situation en Normandie.

M. Marc Delahaye, directeur du Comité régional des pêches maritimes de Normandie. – L'impact pour la Normandie est réel, notamment dans ce que nous appelons le *Dolphin Head*, zone située juste en face de la baie de Seine en totalité interdite aux engins de pêche. De part et d'autre, des appendices sont interdits au chalutage et à la drague.

En tant que Normands, nous prêtons aussi attention aux politiques des îles anglo-normandes, qui ne dépendent pas totalement du plan présenté par Philippe de Lambert des Granges. Jersey vient de soumettre à consultation publique une

planification maritime comportant tout un chapelet d'aires marines protégées qui excluent les arts traînants, juste entre le Cotentin et Jersey. Il s'agit de la même approche. Les Anglais adoptent une démarche très cadrée. Quels que soient les arguments que nous avançons, nous ressentons la même intention, qui est, à terme, d'évincer les Français de leurs eaux.

En novembre 2023, une réunion s'est tenue à Saint-Malo avec le comité régional de Bretagne et l'Union européenne. Nous avons, dès ce moment-là, alerté l'Union européenne sur ce qui se passait à Jersey. L'Union européenne nous avait répondu qu'il n'y avait pas de discrimination, les Anglais imposant les mêmes contraintes à leurs propres bateaux. Cependant, que ce soit à Jersey ou en Angleterre, les gouvernements successifs ont sacrifié leur pêche. Ils ont réservé la côte à la plaisance, aux marinas et à des exploitations industrielles. Il n'y a presque plus de pêche chez eux. Les pêcheurs anglais eux-mêmes demandent parfois notre soutien : je pense au port de Plymouth, dont le propriétaire rêve de faire une marina.

Je crains donc que l'argument de la discrimination ne suffise pas. Il faut montrer que ces actions sont dirigées contre les flottilles les plus importantes, c'est-à-dire essentiellement françaises, et accessoirement belges et hollandaises. Nous retrouverons ces derniers chez nous, ce qui accentuera la pression économique et la pression sur l'environnement. Ce matin, je lisais dans la presse que la Manche et la mer du Nord étaient exemplaires en matière de retour de stocks en bonne santé (63 % des stocks sont revenus au Rendement Maximum Durable - RMD). Cependant, il est clair qu'à un moment donné, les marins se trouveront acculés à des réactions défensives. La bonne stratégie consiste peut-être à reproduire ce qui a été fait lors du Brexit : placer la pêche comme priorité de niveau élevé et faire perdre quelque chose aux Anglais en contrepartie.

M. Jean-François Rapin, président. – Le Président de la région Hauts-de-France nous a rejoints par téléconférence.

M. Xavier Bertrand, Président de la région Hauts-de-France. – Cette table ronde est indispensable, car le temps presse. Comme l'ont bien résumé les différents intervenants, il s'agit vraiment d'une question de survie pour nos pêcheurs. Nous pensions que nous rencontrerions des problèmes avec les Anglais lors des accords post-Brexit. Ils ont trouvé une façon d'aller beaucoup plus vite avec ces nouvelles restrictions. Tout cela ressemble beaucoup à un prétexte, sous couvert de défense de l'environnement, et la Commission européenne est aux abonnés absents. La question qui se pose est celle des moyens de riposte politique que nous emploierons urgemment, aux niveaux français et européen, pour qu'enfin la Commission se réveille. Plus le temps passe, plus les Anglais parviendront à leurs fins. Bien évidemment, les Anglais non plus ne pourront plus pêcher dans ces zones, mais les chiffres sont éloquentes : l'impact économique pour nos pêcheurs n'est pas le même que pour les pêcheurs anglais. Nous devons nous battre pour éviter l'instauration de telles mesures, *a fortiori* dans des délais aussi courts.

Après en avoir discuté avec Daniel Fasquelle et Jean-François Rapin, tous deux membres du conseil régional, j'ai saisi le Premier ministre. Cette situation ne se réglera pas entre les ministres de la Pêche, mais au niveau des Premiers ministres. Il nous faut interpeller l'Union européenne afin qu'elle sorte de sa léthargie et rappelle aux Britanniques que s'ils agissent ainsi, les rétorsions prévues par l'accord conclu lors

du Brexit seront mises en œuvre. Seul ce discours pourra être entendu. L'échéance est dans un peu plus d'un mois. La mobilisation doit être générale et extrêmement ferme. Les pêcheurs sont confrontés à une problématique similaire à celle qui affecte les agriculteurs : à la fin, nous serons obligés d'importer des produits qui ne respectent absolument pas les mêmes contraintes écologiques. À l'issue de cette table ronde, nous devons donc décider d'un plan d'action. Nous devons absolument nous battre pour nos pêcheurs.

M. Jean-François Rapin, président. – Je propose maintenant que nous écoutions M. Daniel Fasquelle, conseiller régional délégué de la région Hauts-de-France, qui assiste à cette table ronde en visioconférence.

M. Daniel Fasquelle, conseiller régional délégué de la région Hauts-de-France. – Le Président de région a parfaitement résumé la situation et a pris le sujet à bras le corps, alerté par nos marins-pêcheurs. Je tiens à insister sur la dangerosité de la situation pour la survie de la pêche boulonnaise et étaploise. Si cette décision était appliquée, une grande partie du chiffre d'affaires de nos marins-pêcheurs serait affectée et des entreprises artisanales seraient profondément déstabilisées. Cela aurait des conséquences sur le nombre de navires pouvant encore pêcher à Boulogne-sur-Mer, qui constitue la première plate-forme de transformation de poissons en Europe et représente 5 000 emplois. Non seulement la pêche artisanale sera terriblement atteinte, mais derrière elle toute l'industrie de transformation du poisson puis toute la filière, y compris la distribution du poisson.

Par ailleurs, nous savons très bien qu'à partir du moment où l'on réduit les zones de pêche, étant donné que les eaux françaises sont aussi des eaux européennes, on y trouvera une concentration de navires français, mais aussi hollandais, belges..., avec des risques de conflits et de surpêche. Nous importons déjà les deux tiers des poissons que nous consommons en France, parfois de zones qui ne respectent absolument pas les règles que nous nous imposons en Europe. La surpêche ne serait donc pas seulement encouragée dans nos propres eaux, mais aussi dans des zones où l'on braconne et épuise la ressource halieutique, alors que nous la préservons en Europe.

Nous connaissons le manque de sincérité des Britanniques et la façon dont ils avancent cachés pour, *in fine*, nous exclure de leurs eaux. Il faut une réaction forte de l'Union européenne. L'Accord de coopération et de commerce permet des mesures de rétorsion si les Britanniques n'en respectent pas la lettre et l'esprit. La France doit monter au créneau, afin que la Commission européenne réagisse.

M. Jean-François Rapin, président. – Je donne la parole à Pierre Vogt, représentant la région Normandie. Il a aussi la fonction de président de la commission permanente du comité maritime de façade, qui a la responsabilité, avec le préfet maritime, de mettre en place les dispositifs de planification maritime. Sur un détroit très peu surfacique comme la Manche, il convient de gérer avec parcimonie l'espace.

M. Pierre Vogt, conseiller régional délégué à la mer, représentant la région Normandie. – La région Normandie défend un modèle de pêche artisanale rentable. Nous sommes donc particulièrement inquiets des constats que nous faisons aujourd'hui.

Je voudrais appuyer ce qu'a dit M. Delahaye à propos des îles anglo-normandes. Nous voyons bien que le Royaume-Uni profite du Brexit pour renforcer la tutelle qu'il exerce sur les îles anglo-normandes, en particulier Jersey, au prétexte que les relations internationales doivent passer par Londres et non être traitées directement par les autorités de ces îles. À Jersey, trois zones importantes sont pressenties dans le *Marine Spatial Plan* pour être totalement interdites aux arts traînants. Comme par hasard, ces trois zones sont orientées vers la France et constituent un bouchon à partir de Jersey et au large des Écréhous.

J'aimerais aussi souligner les conséquences de cette nouveauté sur la planification maritime, à laquelle je contribue au travers de la commission permanente du Conseil maritime de façade Manche Est-Mer du Nord. Nous nous trouvons dans un cycle un peu précipité de planification. Il y a six ans, nous avons beaucoup contribué à la rédaction de la première version de ce document stratégique de façade, dont le cœur est une carte des vocations. Son objectif est de définir, pour chaque zone maritime, quelles sont les activités que l'État français décide de faire coexister, et d'organiser la compatibilité de ces activités. À la suite de cette définition, qui avait fait consensus auprès des acteurs de la mer, un long moment a été consacré à la définition d'un plan d'action permettant de soutenir ces orientations. Toutefois, deux ans seulement après l'élaboration de ce plan d'action, il a été décidé de rédiger un nouveau document stratégique de façade. Ce processus est engagé depuis neuf mois. Nous avons analysé l'évolution des enjeux et voté une nouvelle ébauche de carte des vocations, alors qu'il paraît clair aujourd'hui qu'il est indispensable de remettre le travail sur le métier, puisqu'on ne peut pas définir ces cartes en ignorant le fait que l'on restreint par ailleurs les zones d'activité autorisées. Il faut prendre en compte le report d'activité. Nous avons imaginé un système législatif créant un embâcle programmatique : l'effet de la planification antérieure va finir par rattraper la planification nouvelle, ce qui est totalement inefficace alors que, pour ma part, je crois vraiment à l'utilité de cette planification, et notamment à son aspect cartographique. L'important est d'étudier les cartes, qui dévoilent les choix qui ont été posés. Il me paraît urgent de rendre ce jeu de planification plus sérieux, plus efficace et plus réaliste. Un pas de temps de dix ans serait plus raisonnable qu'un pas de cinq ans, d'autant plus qu'il faut près de quatre ans pour préparer un tel document de planification.

Cette planification sert à déterminer des zones d'implantation d'éoliennes en tenant compte de toutes les activités, en premier lieu la pêche artisanale. Notre commission permanente émet le souhait qu'une fois cette planification établie, l'État devienne maître d'ouvrage de la réalisation effective du projet que constituent les cartes de vocation. Il faut qu'il soit garant vis-à-vis des différents acteurs des compatibilités inscrites sur la carte. Nous voudrions notamment que l'État soit maître d'ouvrage « de projets éoliens compatibles avec le maintien de la pêche » alentour. Or ce n'est pas le cas actuellement. Certes il anticipe les études et définit les zones mais, une fois que les décisions ont été prises, les pêcheurs se retrouvent seuls face aux industriels.

M. Jean-François Rapin, président. – Arnold Rondeau, vous représentez la DGAMPA, le Directeur général Eric Banel n'ayant pas pu être là aujourd'hui. Il est important d'avoir votre éclairage, car vous porterez avec nous les messages à la Commission.

M. Arnold Rondeau, adjoint au sous-directeur ressources halieutiques à la Direction générale des affaires Maritimes, de la pêche et de l'aquaculture

(DGAMPA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. – Depuis l'entrée en vigueur du Brexit en 2021, le Royaume-Uni a entrepris de consolider son réseau d'aires marines protégées en mettant en place des mesures applicables à tous les navires de pêche, quel que soit leur pavillon. Ils ont modifié le *Fisheries Act* de 2020 et chargé le *Marine Management Organisation* (MMO) ainsi que leur ministère de la pêche (DEFRA) de prendre de nouvelles mesures dans ce réseau. Ils fonctionnent par lots successifs, en trois étapes : un appel à données pour identifier les pressions qui s'appliquent sur une zone, une consultation publique visant à recueillir l'avis des parties prenantes puis un *by-law* qui formalise les mesures. Nous avons été sollicités et avons répondu à chaque consultation publique.

M. Jean-François Rapin, président. – Vous avez donc émis des réserves ?

M. Arnold Rondeau, adjoint au sous-directeur ressources halieutiques à la Direction générale des affaires Maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. – Oui. Nous y avons activement participé et avons échangé des documents.

M. Marc Delahaye, directeur du Comité régional des pêches maritimes de Normandie. – C'est bien ce qui est inquiétant : même lorsque nous jouons le jeu, nous sommes certains de la réponse.

M. Arnold Rondeau, adjoint au sous-directeur ressources halieutiques à la Direction générale des affaires Maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. – Nous ne sommes pas naïfs, mais nous continuerons à le faire pour les nouveaux lots. En tant qu'État côtier, le Royaume-Uni est dans son droit réglementaire. C'est là-dessus qu'il faut se battre. Les services du secrétariat d'État à la Mer et à la Biodiversité ont entamé différentes actions. La première est menée auprès de la Commission européenne pour l'alerter sur le potentiel caractère discriminatoire de ce nouveau paquet de mesures : il y a davantage de navires français et européens concernés que de navires anglais.

M. Jean-François Rapin, président. – Quelle forme cela a-t-il pris ?

M. Arnold Rondeau, adjoint au sous-directeur ressources halieutiques à la Direction générale des affaires Maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. – Les autorités françaises, sous l'égide du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), ont envoyé des notes à la Commission européenne, par le biais de la Représentation permanente de la France à Bruxelles. Nous avons aussi tenu des réunions techniques avec d'autres États membres et avec la Commission cette semaine.

La seconde action est menée auprès du Conseil de l'Union européenne afin de sonder les États membres frappés par des mesures similaires. Je pense notamment au Danemark, qui est affecté par l'interdiction de la pêche du lançon, et avec lequel nous

avons élaboré une note, qui sera étudiée lors du Conseil Agriculture et Pêche du 26 février 2024. . Nous devrions faire valoir une position commune de la France et du Danemark, et nous espérons obtenir le soutien d'autres États membres.

J'ai parlé du réseau actuel des aires marines protégées. Il existe aussi des aires marines hautement protégées (AMHP), qui sont créées *ex nihilo*, pour lesquelles nous effectuons le même travail. En tout état de cause, la DG AMPA participera activement à ce travail d'information et de sensibilisation, car c'est au niveau européen que doit être portée la réponse, dans le cadre de l'ACC.

M. Jean-François Rapin, président. – En effet, nous devons surtout solliciter la Commission, dans un premier temps. Avez-vous effectué une analyse de la capacité de la Commission à mettre en place des mesures de rétorsion sur les Britanniques, alors que la période de transition n'est pas terminée ?

M. Arnold Rondeau, adjoint au sous-directeur ressources halieutiques à la Direction générale des affaires Maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. – Nous faisons valoir l'article 494 de l'ACC, qui prévoit que les parties coopèrent à l'élaboration de mesures et précise qu'une partie doit mettre en œuvre des mesures proportionnées et non discriminatoires pour la conservation des ressources biologiques marines ainsi que la gestion des ressources de pêche.

M. Jean-François Rapin, président. – Si nous ne trouvons pas d'accord, un comité pourra-t-il trancher ?

M. Arnold Rondeau, adjoint au sous-directeur ressources halieutiques à la Direction générale des affaires Maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et au ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. – Absolument. Il s'agit du comité spécialisé des pêches (CSP), institué par l'accord et coprésidé par le Royaume-Uni et la Commission européenne. Il se réunit deux à trois fois par an. Toutefois, il n'est pas toujours facile d'y faire inscrire des points à l'ordre du jour.

M. Alain Cadec. – Ces mesures préfigurent ce qui se produira en 2026, à la fin de la période de transition. L'ACC prévoit bien des mesures de rétorsion, au cas où les Britanniques ne respecteraient pas cet accord. Malheureusement, les décisions britanniques concernent essentiellement la France. Or, pour utiliser l'arme des mesures de rétorsion, nous devons être soutenus par les vingt-six autres membres de l'Union européenne et les négociateurs du Brexit. Si nous laissons faire, à la fin de la période de transition, la situation sera dramatique pour tout le monde. La dernière carte présentée par Olivier Leprêtre montre bien qu'il n'y a plus que des zones où la pêche fait l'objet de restrictions dans la Manche ; et comme cela concerne aussi la mer du Nord, on ne pourra plus du tout pêcher de cabillaud.

M. Jean-François Rapin, président. – Il est difficile de voir l'avenir des bateaux des Hauts-de-France et de Normandie dépendre de la mobilisation des vingt-six autres membres.

M. Alain Cadec. – La France doit constituer une majorité de blocage. L'Espagne, la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas nous aideront.

M. Jean-François Rapin. – Nous sommes saisis dans l'urgence. Un coup est porté, qui n'est pas acceptable dans le cadre de bonnes relations internationales. Avons-nous manqué d'anticipation ? Notre commission devra se poser la question.

M. Alain Cadec. – Je rappelle que nous sommes à quelques mois des élections européennes et que la Commission va changer en septembre 2024. Cependant, il y a urgence : il faudrait que la France puisse, avec ses alliés européens, s'opposer immédiatement à cette décision unilatérale.

M. Olivier Leprêtre, président du comité régional des pêches des Hauts de France. – Il ne faut pas oublier de parler des futures zones Oiseaux et Marsouins, qui seront créées d'ici la fin de l'année 2024.

Le soutien politique que nous recevons en France, que devient-il au niveau européen ?

M. Alain Cadec. – Un certain nombre de parlementaires européens se battent pour protéger nos pêcheurs, par exemple François-Xavier Bellamy, membre de la commission pêche du Parlement européen.

M. Olivier Leprêtre, président du comité régional des pêches de la région Hauts de France. – Le Président de région, Xavier Bertrand, a envisagé des mesures de rétorsion. Il a raison, puisque cela faisait partie de la négociation du Brexit : l'accès aux eaux britanniques en contrepartie de l'accès au marché européen.

Concernant la pêche de la coquille Saint-Jacques, depuis plus de dix ans le président du comité régional des pêches tente de faire appliquer par les Anglais les mesures techniques des Français (dates d'ouverture, taille des anneaux, etc.), sans succès. Ce pourrait être une mesure de rétorsion.

Je négocie moi-même avec le préfet maritime pour des chaluts de moindre impact dans les eaux françaises. Pourquoi ne pas proposer ce type de solutions aux Anglais ? Nous savons qu'il y aura beaucoup moins de pression sur les fonds, et les pêcheurs y sont ouverts.

M. Alain Cadec. – S'il n'y avait pas le Brexit et l'Union européenne, nous pourrions discuter avec les Anglais bilatéralement, comme nous avons pu le faire pour les accords de Granville.

M. Xavier Bertrand, Président de la région Hauts-de-France. – S'il y a une carence de l'Union européenne, qu'est-ce qui nous empêche de le faire ? Les Belges et les Néerlandais négocient de manière bilatérale, même si ce n'est pas officiel. Il faut vraiment que l'Europe réagisse, d'autant plus qu'il y a urgence. Comme cela a été dit, tout cela préfigure très mal la fin de l'accord transitoire en 2026. Les Britanniques s'étaient appuyés sur les pêcheurs pour obtenir le vote en faveur du Brexit, et sont en train de leur faire payer la facture. Je n'ai pas envie que l'on sacrifie nos filières pêche sur l'autel des contingences électorales britanniques.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je partage totalement votre avis. Les élections européennes vont figer les choses pendant plusieurs mois, donc il est temps d’agir. Nous avons déjà organisé ici nombre de débats pour faire respecter les accords de pêche post-Brexit. Le temps presse, notre filière est en danger. Je me range derrière Hervé Morin et Pierre Vogt, qui a très bien témoigné de la position de la Normandie.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous nous recontacterons très rapidement. Peut-être les Bretons s’associeront-ils à notre action.

M. Olivier Leprêtre, président du comité régional des pêches de la région Hauts-de-France. – Avez-vous noué des contacts avec des politiques d’autres États côtiers ? En mer du Nord, les Belges et les Hollandais sont concernés comme nous. Nous pourrions trouver des alliés politiques.

M. Jean-François Rapin. – D’autant plus que la présidence du semestre est belge.

M. Alain Cadec. – Il sera compliqué de nous allier avec les Belges et les Hollandais. Si nous agissions au niveau européen, les Espagnols pourraient plus aisément nous soutenir. Il faut absolument que nos gouvernants tapent du poing sur la table, que ce soit nos ministres des Affaires étrangères ou de la Mer, ainsi que notre Président de la République.

M. Jean-François Rapin, président. – Il l’avait fait sur la pêche électrique.

M. Alain Cadec. – Je ne l’ai pas entendu à ce sujet.

M. Pierre Vogt, conseiller régional délégué à la mer, représentant la région Normandie. – Je considère que la carte des vocations actuelle a été faite sans ces contraintes. Il appartient donc à l’État français de défendre cette carte envers et contre tous, y compris les Britanniques.

M. Jean-François Rapin, président. – Nous prendrons contact avec la Commission le plus vite possible. Merci à tous d’être venus. Il était important de tenir cet échange pour y voir clair et savoir vers quoi nous nous engageons : la sauvegarde de nos pêcheurs, comme nous l’avons fait pour nos agriculteurs.

Je ne peux m’empêcher de rappeler que Boulogne-sur-Mer représentait 80 000 tonnes de poissons pêchées débarquées il y a vingt ans ; ce sont aujourd’hui seulement 30 000 tonnes, qui représentent 10 % de ce qui est traité sur la plate-forme de Boulogne. Ces 10 %, nos mareyeurs et les unités de transformation du poisson ne peuvent pas s’en passer. Toute une économie repose dessus. Qui plus est, un port de pêche sans pêcheurs, c’est vraiment très triste.

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

Jeudi 15 février 2024

Présidence de M. Jean-François Rapin, président

Agriculture et pêche

Souveraineté alimentaire de l'Union européenne - Audition de MM. Sébastien Abis, directeur du club Demeter, chercheur associé à l'Iris, Yves le Morvan, directeur « filières et marchés » au think tank Agridées, membre de l'Académie d'agriculture, enseignant à Junia - Université Catholique de Lille, et Thierry Pouch, économiste en chef de l'Association permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), membre de l'Académie d'agriculture, chercheur associé à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (Laboratoire Regards), Vice-Président de la Société française d'Économie rurale

M. Jean-François Rapin, président. – Mes chers collègues, nous recevons ce matin MM. Sébastien Abis, Yves le Morvan et Thierry Pouch pour éclairer et nourrir notre réflexion sur la souveraineté alimentaire de l'Union européenne à l'heure de la mondialisation, à l'aune de leurs travaux de recherche sur cette thématique.

Le mouvement de protestation initié par les agriculteurs de divers pays européens ces dernières semaines a remis cet enjeu de souveraineté alimentaire au cœur de l'actualité, de nombreuses voix s'élevant pour dénoncer les conséquences sur la production agricole européenne de la stratégie « De la ferme à la table », à commencer par le renchérissement des prix agricoles et la hausse des importations extra-européennes de substitution.

Devons-nous nous inquiéter de la dépendance croissante de notre pays, et plus généralement de l'Union européenne, aux importations en provenance de pays tiers ? Quelles sont les conséquences de la dégradation de notre socle productif ? Comment analysez-vous la situation actuelle de l'Union européenne sur le plan alimentaire ? Faites-vous, à l'instar de nos collègues de l'Assemblée nationale qui viennent de publier un rapport sur le sujet, le constat d'une souveraineté alimentaire préservée ? Et si non, une telle souveraineté constitue-t-elle une chimère, un vœu pieu, ou bien un objectif réaliste et atteignable, si encore sa définition est bien partagée ? Nous souhaiterions que vous puissiez nous préciser à quelles réalités économiques et juridiques ce concept renvoie, tout en nous indiquant quels sont, à l'aune de vos travaux de recherche sur cette question, les déterminants d'une telle souveraineté. Je vous laisse la parole.

M. Sébastien Abis, directeur du club Demeter, chercheur associé à l'Iris. – Les deux autres intervenants étant plus spécialisés que moi en matière agricole, je vais peut-être commencer par des considérations assez générales ; j'ai été auditionné pendant l'élaboration du rapport qui a été présenté hier à l'Assemblée nationale et je me souviens des discussions qui ont porté, il y a quelques mois, sur le sujet que nous traitons ici.

Je développerai trois séries de remarques en évoquant tout d'abord le temps long : l'Europe sort, en effet, d'une pause stratégique que j'ai appelée il y a deux ans la fin des « trente glorieuses ». Pendant cette période, l'Europe a cru pouvoir rester

dominante sur la scène internationale, en présumant qu'une partie, si ce n'est l'ensemble de la planète, suivrait les dynamiques et valeurs européennes. Nous nous sommes réjouis, pendant une trentaine d'années, de la fin des conflictualités et de certaines productions – l'industrie ou l'agriculture n'étant pas toujours considérées comme des secteurs porteurs au XXI^{ème} siècle. Nous avons également fait travailler une partie de la planète à notre place - ayons l'honnêteté de le reconnaître –, y compris pour trier nos déchets et nous permettre d'avoir des courbes de décarbonation plus avantageuses que d'autres pendant cet intervalle de temps. Depuis deux ou trois ans, l'Europe se rend compte que cette pause stratégique débouche sur le retour de certains inconforts sanitaires ou militaires et sur la nécessité de réactiver la production dans des secteurs essentiels qui finalement n'ont pas disparu des écrans radars internationaux et, bien au contraire, reviennent aujourd'hui sur la table des grands enjeux contemporains.

Mon deuxième point consiste à montrer que l'Europe est, dans un certain nombre de domaines, plus forte à 27 qu'à 15 : c'est particulièrement vrai sur le plan agricole et alimentaire puisque l'élargissement de l'Union décuple sa puissance en volume, en diversité et en capacité de lisser les chocs face aux aléas climatiques que le monde agricole connaît invariablement. Sur un sujet aussi sensible et délicat que celui de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, l'union fait la force. La sécurité alimentaire repose avant tout sur la stabilité politique, la confiance collective et la capacité des uns et des autres à travailler ensemble pour réduire les incertitudes ; l'Europe en est la meilleure illustration historique et mondiale. Ainsi, après la Seconde Guerre mondiale, l'essor de l'agriculture a résulté de l'interruption des conflits armés et non de la découverte de nouvelles terres cultivables. Inversement, certaines zones du monde se portent aujourd'hui moins bien que l'Europe en termes de sécurité alimentaire, parce qu'elles ne bénéficient pas de conditions aussi favorables en termes de gouvernance et de confiance collective. Je ne vous apprends rien en rappelant ces données, mais cela permet de relativiser nos supposées faiblesses stratégiques dans le débat européen de 2024. S'il est indéniable que l'Europe doit, dans certains secteurs, repenser l'incertitude stratégique – dans laquelle j'inclus l'incertitude climatique –, elle doit également relativiser la situation. Nous assistons depuis plusieurs années à la montée en puissance de nombreux acteurs qui n'ont guère d'autre choix que de bousculer les positions dominantes d'autres pays. Je précise ici qu'il ne faut pas, en géopolitique, confondre déclin et déclin. L'Union européenne est aujourd'hui plus performante d'un point de vue agricole et alimentaire qu'il y a 20 ans mais elle est peut-être moins dominante. L'Europe reste la meilleure forme d'intégration économique, sociétale, normative, avec de surcroît une dimension environnementale qui la différencie à l'échelle internationale : c'est pourquoi sa performance agricole et alimentaire est sans équivalent dans le monde. L'Europe reste la première puissance exportatrice sur le plan agricole et agroalimentaire ; elle importe également beaucoup, tout en étant en pointe, depuis 30 ans, dans le domaine de la transition écologique. En effet, le verdissement de la politique agricole commune a démarré dès les années 1990, soit près de 30 ans avant le Pacte vert ou la crise du Covid, supposés avoir révélé aux uns et aux autres que l'agriculture était centrale dans l'équation climatique. L'Europe n'est donc pas dans une situation agricole et alimentaire qu'il faudrait exagérément qualifier de périlleuse : certes, on y trouve encore des cas de précarité alimentaire mais nous ne manquons pas de grand-chose, y compris parce que nous importons beaucoup. Encore faut-il rappeler que c'est parce que nous avons cessé de fabriquer certains produits que nous accusons un déficit sur ces segments : nous avons désindustrialisé, cessé d'investir dans certaines filières, et nous faisons face à des concurrents beaucoup plus compétitifs que nous pour

certains produits. Or, dans la mesure où les consommateurs européens peuvent acheter en permanence tous les produits, le sujet alimentaire, pour beaucoup d'entre eux, se limite à une problématique de prix. Les citoyens européens ont grandi dans un système où l'alimentation représentait une part continuellement décroissante dans le budget des ménages, la politique agricole commune (PAC) étant en fait depuis plus d'un demi-siècle une politique alimentaire citoyenne, leur garantissant une sécurité en volume, en qualité et même en prix. Il en résulte que les vrais bénéficiaires de la PAC ne sont pas les agriculteurs. Il en est de même pour la politique commune de la pêche, l'Europe étant également une puissance maritime. Nous consommons des produits qui viennent de la mer ainsi que, de plus en plus, de l'aquaculture terrestre ou littorale. Alors que l'Europe était en pointe dans le domaine de l'aquaculture il y a 50 ans, elle accuse aujourd'hui un retard dans ce secteur, tandis que la Norvège et l'Ecosse ont accru leurs capacités de production. En parallèle, le Brexit est lourd de conséquences pour la pêche européenne.

In fine, il faut relativiser les difficultés européennes. L'Europe dispose d'avantages décisifs en termes de conditions naturelles, de climat, de stabilité et de possibilités pour les agriculteurs d'investir à long terme, comme le réclame leur métier. Sans nier l'existence de nombreuses difficultés en Europe ou en France en matière agricole et alimentaire, il me semble important de faire de temps à autre un pas de côté à la fois temporel et spatial afin de relativiser.

À la question « sommes-nous sur la bonne trajectoire ? », je répondrai par la négative. En effet, si l'Europe réalise progressivement l'inconfort stratégique dans lequel elle va désormais se situer, elle ne prend pas encore la pleine mesure des évolutions mondiales. Les problématiques en matière agricole et dans le domaine militaire sont relativement analogues : relancer le capacitair prend du temps. La relance capacitair agricole européenne implique aujourd'hui non pas de s'auto-dévaloriser mais d'essayer de consolider notre bon niveau de performance dans un monde de plus en plus compétitif ; il faut prendre conscience des atouts sur lesquels peut miser l'Europe et ne pas fonder notre agenda agricole sur la seule décroissance des émissions de carbone. Cette dernière est indispensable mais doit s'accompagner d'un objectif de renforcement de la sécurité en termes d'alimentation pour tous, de revenus pour les producteurs et de reconnaissance sociétale pour les agriculteurs, qui exercent un métier d'avenir. Il convient également de rappeler que le bon prix de l'alimentation dans le monde d'aujourd'hui et de demain est celui qui est bon pour la planète, la santé, le producteur et le territoire. S'il manque une de ces dimensions, le juste prix n'est pas atteint. Inversement, plaider pour une alimentation à bas coût revient à ne pas tenir compte des enjeux contemporains. Il faut donc aligner nos valeurs avec nos pratiques, en reconnaissant que les transitions sont essentiellement porteuses de contraintes. Tel est le message qu'il faut adresser à la société française, sans l'assortir de nuances, en expliquant avec lucidité qu'il faudra faire évoluer certaines pratiques en acceptant des arbitrages douloureux sur certains enjeux. Si l'Europe poursuit donc une bonne trajectoire climatique, elle accuse un retard s'agissant du maintien d'une robustesse stratégique. La relance capacitair prendra inévitablement du temps : par exemple, à l'échelle française, le plan de souveraineté pour la filière fruits et légumes a pour objectif de gagner 10 points de production d'ici 2035. De ce point de vue, comme je l'ai indiqué lors d'un débat avec le ministre il y a un an, l'échec du plan nutrition santé constitue paradoxalement une très bonne nouvelle, car si les Français consommaient cinq fruits et légumes par jour, il faudrait tripler nos importations ou notre production de fruits et légumes. Nous avons affiché de grandes ambitions sans nous donner les

moyens de les rendre opérationnelles, en présumant que ce siècle serait un siècle immatériel ; bien au contraire, la compétition sur les ressources à l'échelle internationale s'intensifie.

J'en conclus que l'Europe, que je qualifie de « *globally alone* », a raison mais souvent toute seule ; elle fait le bon diagnostic sur de nombreux sujets, y compris sur la trajectoire agricole souhaitable, mais l'agenda européen n'est pas suivi par une partie du monde. Il faut donc rester attentifs au risque de désynchronisation et aux effets boomerangs. Il faut, par exemple, anticiper les conséquences négatives qu'auraient des restrictions aux importations – sur nos exportations, notre économie, la compétitivité de certaines filières et les emplois générés en Europe ou en France par l'exportation. Les éventuelles mesures de rétorsion peuvent également porter atteinte au rayonnement de nos productions ou même des valeurs sociétales et environnementales qu'elles portent.

Certains pays s'interrogent par ailleurs sur les orientations européennes en matière climatique. Par exemple, le sud de la Méditerranée observe que l'Europe, au nom du verdissement, envisage de plafonner sa production agricole voire de la diminuer mais constate que, pour sa part, elle n'a pas les possibilités d'augmenter la cadence, ce qui l'amène à lancer l'avertissement selon lequel « la misère sera moins pénible sous la pluie ». Il faut anticiper ces évolutions à l'échelle de plusieurs décennies : il n'est pas du tout certain que le continent européen puisse atteindre 500 millions d'habitants après 2050. Certes, l'Europe doit rester ouverte dans un monde qui s'est terriblement fermé depuis trois ans - si l'Europe se ferme, ce n'est plus l'Europe. Il y a cependant des paradoxes à gérer : d'une part, je ne suis pas certain que la main-d'œuvre en agriculture ou dans l'agro-industrie soit majoritairement européenne ; d'autre part, le métissage socio-culturel en Europe se fait largement par l'alimentaire. C'est un vrai levier à dynamiser dans les prochaines années : il n'y a plus beaucoup d'incubateurs sociaux en Europe, or l'alimentaire représente le partage, l'échange et un lien social au quotidien qu'il ne faut pas sous-estimer.

Mon troisième point concerne l'Ukraine. Depuis deux ans, la moyenne par jour de l'aide européenne multilatérale et bilatérale se chiffre à 116 millions d'euros. S'il faut bien entendu soutenir ce pays, le dossier agricole ukrainien emporte de nombreux défis à court et long terme. Si l'Ukraine est amenée à entrer dans l'Union européenne, comment expliquer, après avoir aidé ce pays à hauteur de 116 millions d'euros par jour, que sa présence dans l'Union européenne comporte des embuches ? Cela illustre le fait que l'Europe peine à défendre ses intérêts et ses valeurs en même temps. Mieux vaut une générosité intéressée qu'un désintéret égoïste, parce qu'une Europe qui se fermerait ne serait pas fidèle à son projet initial.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci pour votre intervention J'ai quelques doutes à l'égard de votre affirmation selon laquelle la politique commune de la pêche (PCP) et la PAC bénéficieraient en fin de compte directement aux consommateurs. J'illustre mon propos avec deux exemples frappants : quand la PCP finance l'arrêt temporaire de bateaux de pêche ou du plan de sortie de flotte, est-ce que cela bénéficie aux consommateurs ? Il en va de même quand la PAC finance 4 % de mise en jachère et donc de non-production.

S'agissant de l'Ukraine, je rejoins pleinement votre constat d'une forme de cynisme politique à l'échelle européenne : tous les responsables s'accordent à dire qu'il faut intégrer l'Ukraine pour des raisons géopolitiques, tout en ayant pleinement

conscience que nous risquons de courir à la catastrophe. J'ai été l'un des premiers à alerter sur les risques que soulèvent la question ukrainienne en matière de PAC ; lors d'un déplacement dans ce pays il y a presque deux ans avec le président Larcher, nous avons rencontré notre ambassadeur ainsi que des Français implantés économiquement en Ukraine ; je me rappelle avoir échangé avec un céréalier - qu'il faut en fait qualifier surtout de chef d'entreprise - propriétaire de 30 000 hectares de culture. Je me suis alors interrogé sur l'impact qu'aurait l'intégration d'une telle force de frappe agricole. Globalement, l'Ukraine exporte en céréales quasiment deux fois la production de l'Union européenne, ce qui est considérable.

M. Thierry Pouch, économiste en chef de l'Association permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), membre de l'Académie d'agriculture, chercheur associé à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (Laboratoire Regards), Vice-Président de la Société française d'Économie rurale. – Votre propos introductif mentionne la souveraineté alimentaire à l'heure de la mondialisation. Je relève un paradoxe dans cette expression : aujourd'hui cette mondialisation est contestée parce qu'elle n'a pas rempli les objectifs qui lui ont été assignés dans les années 1980. À partir des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce en 1986 et jusqu'à la signature des accords de Marrakech, la mondialisation a absorbé l'agriculture. Si, celle-ci était jusqu'alors relativement protégée, tel n'a plus été le cas à partir du moment où nous y avons intégré la logique de la mondialisation en estimant que la fluidité des échanges – par démantèlement de droits de douane ou de réglementations non tarifaires – permettrait de renforcer les spécialisations et finalement d'arriver à un optimum commercial.

S'agissant du libre-échange, il ne faut pas oublier que pour échanger, il faut d'abord produire ; c'est pourquoi la question de notre production agricole redevient aujourd'hui cruciale. À partir des années 1980, l'idée de souveraineté alimentaire a été reléguée puis s'est effacée par la force des choses, les États-Nations étant censés se fondre dans une sorte de communauté commerciale sous forme de commerce multilatéral. À présent, nous réalisons que la mondialisation ne donne pas les résultats escomptés. Alors que surgissent des chocs sanitaires et militaires, nous restaurons la souveraineté alimentaire, tout comme un certain nombre de pays, à l'instar des États-Unis, ont restauré l'idée de sécurité au lendemain des attentats du 11 septembre 2001.

Il y a donc là un paradoxe qui mérite d'être examiné. Un certain nombre d'observateurs, d'historiens ou d'économistes constatent aujourd'hui le retour de l'État-nation, ce qui suppose de définir la souveraineté alimentaire et de la caractériser par un certain nombre d'indicateurs permettant de mesurer si un décrochage intervient dans tel ou tel domaine. Dans l'Union européenne, il est de moins en moins certain de pouvoir trouver une définition de la souveraineté alimentaire partagée par nos 26 partenaires. Il me semble en effet que la souveraineté alimentaire est principalement portée par la France qui, à cet égard, était jusqu'à présent un peu isolée au sein de l'Union européenne. Sébastien Abis a rappelé les avantages et les perspectives positives de l'Union européenne mais il y a là un angle mort à prendre en considération. Si nous voulons préserver nos intérêts, il nous faudra nous mettre d'accord sur le devenir de notre agriculture et de notre souveraineté alimentaire. Je partage toutefois le constat de Sébastien Abis sur le positionnement de l'Union européenne. Il est vrai que nous sommes le premier exportateur mondial de produits agricoles et nous avons supplanté les États-Unis depuis maintenant un certain nombre d'années. Je ne parle ici que des

échanges extracommunautaires, c'est-à-dire qu'en ne tenant pas compte du commerce intracommunautaire, nous sommes encore les premiers exportateurs mondiaux. De ce point de vue, non seulement l'Europe n'a pas décroché mais elle a, au contraire, progressé, grâce à une poignée d'États membres – dont la France – qui dégagent encore un excédent. J'entends beaucoup dire, depuis un certain temps, que notre compétitivité décline : certes, mais c'est la logique de la mondialisation et de l'europanisation. Quand on s'ouvre aux échanges, il est inévitable que des concurrents nous rattrapent - parce qu'ils ont eux aussi des opportunités et des objectifs d'élévation de niveaux de vie- et parfois même nous dépassent. Je crois donc que, dans le cas français, il n'y a pas de décrochage réel : nous n'avons plus connu de déficit commercial en produits agricoles et alimentaires depuis 1977. Si nous avons conjoncturellement, entre 2022 et 2023, perdu 4 milliards d'euros, la situation n'en est pas pour autant dramatique, catastrophique ou préoccupante. Nos points forts, comme nos points faibles, n'ont pas changé depuis une quarantaine d'années. Notre déficit se creuse en fruits et légumes, à l'exception cependant de deux filières d'excellence que sont les pommes et la pomme de terre, qui restent encore excédentaires. Comment infléchir ce déficit croissant, dans la mesure où ce dernier n'est pas uniquement imputable à un problème de production de fruits et légumes mais également de transformation, ? Cela supposerait de résoudre des problématiques d'implantation industrielle et d'investissement dans un certain nombre de légumeries, tout en s'interrogeant sur le degré d'acceptabilité sociale de la présence d'une industrie à proximité des habitations.

En réalité, le problème de la dépendance agricole de la France, du recul de sa compétitivité et par voie de conséquence de cette « fissuration » de sa souveraineté se situe au niveau de l'Union européenne. En effet, l'essentiel de notre excédent agro-alimentaire est désormais réalisé auprès de pays tiers, avec une tendance nettement haussière malgré quelques soubresauts conjoncturels. En revanche, depuis maintenant quatre ans, notre solde agroalimentaire avec les pays de l'Union européenne est devenu déficitaire. Notre débouché naturel au sein de l'Union européenne a été pulvérisé par les élargissements successifs de celle-ci. L'Espagne a initialement imposé sa puissance en matière de fruits et légumes et de viande porcine puis la Pologne s'est positionnée avec force quand elle a rejoint l'Union européenne : elle a capté les aides PAC auxquelles elle était éligible en tant que nouvel État membre et elle a exploité ces dispositifs de soutien pour moderniser son appareil de production, en augmentant la taille moyenne de ses exploitations et en exportant de plus en plus. La Pologne est le premier fournisseur de l'Union et de la France en viande de poulet, devant la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas. Quand une économie s'ouvre à de nouveaux pays, il ne faut pas s'étonner de voir des concurrents apparaître. La France doit donc continuer à se battre. J'insiste sur le fait que nos difficultés majeures se situent au niveau européen : l'Union européenne doit rester ouverte mais un certain nombre de réglementations ainsi que le logiciel européen doivent, à mon avis, être révisés à l'aune de ce qui nous entoure.

Les indicateurs de souveraineté alimentaire proposés par FranceAgriMer montrent, comme vous l'avez indiqué en introduction, qu'il n'y a pas de décrochage de notre souveraineté alimentaire. La moitié de nos filières sont excédentaires et permettent un auto-approvisionnement ; certaines sont fragilisées depuis un certain temps mais restent à l'équilibre ; d'autres, enfin, sont historiquement et structurellement en situation de déficit. S'ajoute le cas des filières, comme celle de la volaille, qui, depuis plusieurs années, ont basculé d'une situation d'autosuffisance, voire d'exportation nette, à une situation de déficit. Les raisons de ce renversement doivent faire l'objet d'investigations. Le point d'inflexion, en particulier dans le commerce du poulet, se

situé au tout début des années 2000, c'est-à-dire quelques années après la signature des accords de Marrakech, qui ont obligé le marché intérieur à s'ouvrir à certains produits en provenance de pays tiers.

J'en viens à la définition de la souveraineté alimentaire, qui est extrêmement complexe. J'ai l'habitude de m'appuyer sur la définition retenue par la science politique qui renvoie à l'idée fondamentale d'autonomie de décision « sans en référer à une quelconque instance extérieure ». Ce dernier critère soulève des problèmes redoutables sur le plan européen, du point de vue des interactions entre le droit communautaire et le droit national ; cette notion de souveraineté alimentaire ne fait donc pas consensus entre les partenaires européens. La souveraineté européenne mériterait d'être examinée, étudiée, construite et organisée, parce que les menaces sont nombreuses et les évolutions très rapides, comme en témoigne l'exemple de la Russie. En l'espace de vingt ans, cet État s'est propulsé au rang de premier exportateur mondial de blé et s'est fortement implanté sur le marché algérien, rendant envisageable l'éviction du premier fournisseur de ce pays qu'est la France. Il faut garder ces signaux à l'esprit pour essayer de « réarmer » notre secteur agricole et l'empêcher de reculer.

Un indice doit également nous interpeller : je suis frappé de voir que depuis quatre ans, les États-Unis, qui n'avaient pas connu le moindre déficit commercial agroalimentaire depuis 1950, accusent maintenant un déficit de l'ordre de 15 à 20 milliards de dollars. Cette puissance hégémonique depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale enregistre désormais un recul, pour des raisons climatiques mais également sous l'effet d'importations massives de fruits et de légumes en provenance du Mexique. Que n'a-t-on dit de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) au moment de sa signature : alors qu'il devait pulvériser l'agriculture mexicaine, c'est à présent le Mexique qui en retire les bénéfices, en protégeant son marché du maïs américain tout en exportant massivement des fruits et légumes. Ce secteur est devenu le premier poste déficitaire de la balance commerciale américaine. Si l'Europe conserve une position agricole favorable – la France faisant partie des rares États membres à dégager un excédent commercial –, on voit cependant bien poindre des menaces ici ou là. Le déclin agricole des États-Unis doit imprégner les esprits européens pour qu'ils s'attachent à prendre des décisions souveraines et à préserver leurs avantages comparatifs.

Je voudrais enfin évoquer la question de l'Ukraine. L'Ukraine est devenue en 2023 le deuxième fournisseur de l'Union européenne en sucre, derrière le Brésil : les importations européennes de sucre ukrainien représentaient 20 000 tonnes avant la guerre, contre plus de 400 000 tonnes aujourd'hui, avec une perspective d'accroissement à 700 000 tonnes. Il est donc paradoxal que l'Union européenne et certains États cherchent à réduire la production de betteraves pour faire du sucre alors que le marché est ouvert au sucre ukrainien.

Il me semble que la perspective d'une adhésion de l'Ukraine soulève un certain nombre de questions. S'agira-t-il d'une Ukraine dans son intégrité territoriale ou partitionnée ? Quelle sera sa contribution à la politique agricole commune et quelle enveloppe en recevra-t-elle ? N'y a-t-il pas un risque de voir basculer le centre de gravité agricole vers Varsovie et Kiev, alors même que des tensions montent entre ces deux États s'agissant des importations ukrainiennes ? En témoigne la destruction récente de blé ukrainien en Pologne. Il faut donc réfléchir aux conditions dans lesquelles l'Europe va négocier cet élargissement : l'Union doit aider l'Ukraine sur le plan

géopolitique, mais sans oublier que ce pays est devenu un rival agricole et commercial. Il va bien falloir trancher ce sujet dans un sens ou dans un autre. Il me semble que la perspective d'adhésion de l'Ukraine est une menace pour la cohésion de l'Union européenne, en raison des tensions sur le plan agricole. Il faut que Bruxelles prenne ses responsabilités à cet égard.

M. Yves le Morvan, directeur « filières et marchés » au think tank Agridées, membre de l'Académie d'agriculture, enseignant à Junia - Université Catholique de Lille. – Je vais évoquer la souveraineté alimentaire à travers le cas du poulet, puisque, dans le cadre de FranceAgriMer, nous avons rédigé une note sur ce thème. Il ne s'agit pas d'une enquête policière mais d'une tentative pour explorer, à travers un animal assez modeste, l'application concrète du concept de souveraineté en essayant de mieux définir ce dernier - je m'inscris donc en complément de l'intervention de mes deux collègues. En réfléchissant de manière globale à la souveraineté alimentaire, il semble presque impossible d'en donner une définition précise mais, par itération, nous pouvons tenter de nous approcher de cet objectif. Comme cela a été mentionné, FranceAgriMer a publié l'année dernière un ouvrage intitulé « Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan », dans lequel la souveraineté alimentaire est définie comme la capacité d'autodétermination d'un État – ou de l'Union européenne – sur les systèmes alimentaires qui se déploient sur son territoire. Le concept très pertinent de capacité d'autodétermination constitue un bon point de départ. Comme l'ont souligné les intervenants précédents, le sujet ne concerne pas les barrières aux frontières car nous exportons et importons beaucoup : ces deux composantes du commerce extérieur sont sources de richesse et l'objectif n'est certainement pas de s'isoler. C'est le concept de capacité d'autodétermination – c'est-à-dire le choix d'un État dans sa souveraineté – qui est décisif et la Chine en fournit un exemple particulièrement frappant. En effet, seuls 7 % du territoire chinois sont exploitables pour l'agriculture, ce qui a conduit la Chine, dès le départ, à faire des choix et à donner la priorité à la culture céréalière. Certes, la Chine importe un peu, mais les céréales y constituent la base de l'alimentation. La Chine est donc un producteur colossal de céréales, les oléagineux viennent en second rang. Ces caractéristiques définissent réellement ce qu'est la souveraineté : il ne s'agit pas d'un repli sur soi mais d'un choix conscient prenant en compte les conditions climatiques et pédo-agricoles – relatives aux caractéristiques du sol – dans lesquelles un pays se trouve.

Après la notion d'autodétermination – et celle de territoire dont il n'est pas ici au Sénat besoin de rappeler l'importance –, le second élément fondamental concerne les systèmes alimentaires. Il faut toujours considérer la PAC, non pas de façon isolée, mais comme étant intégrée dans la chaîne alimentaire qui se prolonge jusqu'au consommateur, comme en témoignent nos débats en France sur la loi Egalim. Sur ces bases, il me semble utile de réfléchir à l'essai de définition du concept de souveraineté alimentaire tel que proposé à la fin de l'été dans l'avant-projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOAA). Ce texte évoque la capacité de la France à assurer son approvisionnement dans le cadre du marché intérieur de l'Union européenne « et » de ses engagements internationaux. Cette formulation mérite vraiment réflexion. La sécurité des approvisionnements est mentionnée à l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et constitue l'un des cinq objectifs de la politique agricole commune. Cette terminologie est reprise dans le projet de loi, mais l'adjonction de la conformité aux engagements internationaux soulève un problème. En effet, ces derniers, qui relèvent de la politique commerciale commune, sont rarement

alignés avec les objectifs de la PAC. Chacun sait qu'il existe un hiatus organisationnel entre ces deux politiques – commerciale et agricole communes – car les décideurs n'en sont pas les mêmes et le droit fondamental non plus. Par conséquent, ce « et » – s'il n'est pas assorti d'un complément explicatif - soulève des difficultés, ne serait-ce que pour l'Ukraine. À titre d'exemple, à la fin de l'année dernière, le filet de poulet congelé d'origine ukrainienne valait moins de 3 euros le kilogramme contre 6 à 7 euros à Rungis ; dans ces conditions, ouvrir la porte de l'Union à l'Ukraine revient à dire aux producteurs français de volailles d'arrêter de travailler. Je n'évoquerai pas ici la problématique du Mercosur mais je pourrais mentionner l'accord international avec le Chili, qui prévoit un contingent d'achat de volailles destiné à traverser les mers pour grossir nos importations. Certes, le volume prévu est modeste ; néanmoins, même si ce facteur est toujours mis en avant, il n'y a pas besoin d'être un grand économiste pour savoir qu'un petit volume peut décaler énormément les prix. Pour ma part, je suggérerai de compléter ce « et » en précisant que les engagements internationaux qui sont visés doivent respecter nos règles environnementales et sociétales protectrices, sans quoi ces engagements internationaux vont pénaliser les agriculteurs français. Ces engagements internationaux constituent le volet le plus simple de l'analyse car il est désormais admis qu'en matière de commerce international, pour les consommateurs, une politique d'« *open bar* » n'est pas acceptable.

Le fonctionnement du marché intérieur communautaire constitue un sujet bien plus complexe à appréhender. En effet, la PAC n'est pas si « commune » qu'on le pense généralement. Nous avons le droit et même le devoir de nous demander si, en matière de politique agricole, les concepts de souveraineté française et de souveraineté européenne sont alignés. Il ne s'agit pas d'opposer l'une à l'autre mais d'approfondir la compréhension du mécanisme. Comme vous le savez, depuis le traité de Lisbonne, les politiques européennes relèvent de différents registres. Les politiques européennes qui relèvent de la compétence exclusive des institutions européennes sont les douanes, la concurrence et la politique commerciale commune. En revanche, la PAC relève, d'après le TFUE, de compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres. Il est important de garder en tête cet élément, non pas pour cliver, mais pour faire le lien avec la subsidiarité dont le rôle est inscrit dans le traité de Lisbonne depuis 2009. En France, nous avons beaucoup de mal à appliquer ce dispositif ; le traité de Lisbonne a été considéré comme l'apogée de la légitimité démocratique du Parlement européen. Or ce traité porte également sur la répartition des compétences – exclusives et partagées –, en application de laquelle la politique agricole ressort pour partie des souhaits nationaux, territoriaux ou régionaux.

L'Europe est très excédentaire sur les marchés qui intègrent la volaille et les œufs, mais en France, un poulet consommé sur deux est importé. Je ne souhaite pas ici remettre en cause l'utilité du marché intracommunautaire mais montrer que ce dernier n'est pas « un lit de roses » et que son fonctionnement s'apparente un peu à celui du vélo qui, s'il s'arrête, tombe. Beaucoup de sujets traitant de l'alimentation et donc de l'agriculture relèvent intégralement ou partiellement de compétences partagées : il en va ainsi, par exemple, de la loi Egalim et de l'étiquetage Nutri-Score. Celui-ci est facultatif en France et le cadre législatif européen actuel empêche de le rendre obligatoire dans les pays de l'UE. En revanche, le Nutri-Score est interdit dans un certain nombre de pays comme l'Italie. En l'absence d'harmonisation de l'étiquetage des produits présents sur notre marché intérieur, on est fondé à s'interroger – de façon positive – sur la différenciation de la souveraineté territoriale, nationale et européenne. Le principal fournisseur de poulet non-français consommé en France est la Pologne, qui a très bien

su utiliser les possibilités offertes par son adhésion pour armer sa production et son industrie. Grâce à ses grands abattoirs robotisés et le faible coût de main d'œuvre, la Pologne est devenue un puissant producteur de volailles.

Dans ces conditions, les accords internationaux doivent être assortis d'une protection contre les systèmes dont le fonctionnement sociétal et économique est trop différent du nôtre. Il ne s'agit surtout pas de bloquer les frontières, et encore moins d'handicaper les segments performants de l'agriculture française et européenne que sont les secteurs céréalier ou viticole. Je remarque à cet égard que Terra Nova préconise de manger moins de produits animaux, de boire moins de vin et finalement de recentrer les allocations – au plan national plutôt que communautaire, si j'ai bien compris – vers les productions qui privilégient les protéines végétales. Or, les trois principaux points forts du commerce extérieur agricole français sont, dans l'ordre, le vin et les alcools, puis les produits laitiers – qui constituent une production animale – et enfin la production céréalière. Je souligne ces faits de façon neutre en utilisant ici le sens « critique » dans son acception étymologique pour inviter au débat académique.

J'appelle ainsi à prendre les précautions requises à l'égard des frontières extérieures de l'Union européenne, qui reste une grande puissance exportatrice et importatrice. Par ailleurs, la construction intérieure de notre appareil agricole nécessite des ajustements et le Sénat y a travaillé, en particulier avec sa commission des affaires économiques, en abordant les problématiques de compétitivité. Ce ne sont pas les seules thématiques à prendre en compte : il faut y ajouter l'objectif de production durable, ainsi que le défi qui consiste à expliquer à nos concitoyens la réalité du fait productif.

Pour conclure, les enjeux de souveraineté et de lutte contre certaines importations indésirables font émerger la nécessité de développer notre socle productif, en surmontant la difficulté qui consiste à associer la production au « productivisme », même quand il s'agit d'un socle productif durable, évolutif et engagé sur le plan environnemental. Pour pouvoir tous ensemble – et sur le plan territorial, national et européen – travailler sur la souveraineté, il faut expliquer à nos concitoyens le but à atteindre, qui n'est pas l'autosuffisance mais le positionnement et le perfectionnement durable de notre socle productif, qui est le plus important d'Europe.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci. Trouvez-vous normal, compte tenu de ce vous avez indiqué, que l'Union européenne, et en particulier la Commission, ne produise pas d'études relatives à l'impact qu'aurait l'élargissement à l'Ukraine sur les agricultures nationales ?

M. Pierre Cuypers. – La qualité de votre intervention m'amène à penser que notre pays vit peut-être dans deux mondes différents ; l'existence de la souveraineté européenne me paraît conditionnée à la possibilité pour les pays qui la composent – et en particulier la France – de disposer de leur propre souveraineté. Je reprends ici l'exemple cité par M. Thierry Pouch des accords exonérant de droits de douanes les importations de sucre ukrainien, qui sont ainsi passées de 20 000 tonnes à bientôt 700 000 tonnes par an, fragilisant ainsi considérablement l'ensemble de notre filière française.

Comment comprendre également que notre pays mette souvent en place – comme en témoigne la proposition de loi visant à préserver des sols vivants que nous allons examiner cet après-midi en séance publique – une surtransposition des normes

européennes, qui aujourd'hui fragilise terriblement notre souveraineté ? Je mesure les difficultés de compréhension des agriculteurs ainsi que des filières françaises à l'égard de cette situation. Comment corriger cette trajectoire et faire en sorte que la France puisse faire prévaloir ses intérêts au lieu de participer à l'accumulation des contraintes qui brident son potentiel agricole ?

Mme Karine Daniel. – Merci pour vos interventions. Sur les enjeux de souveraineté nous avons tendance à apporter des réponses de court terme qui sont en décalage complet avec le temps de l'agriculture, des cycles de production et de l'intervention publique dans ce domaine. Je pense qu'il est de notre responsabilité politique de rappeler qu'il faut inscrire l'agriculture française et européenne dans le temps long et que les décisions prises aujourd'hui auront des conséquences dans 30 ans. De même, nous subissons aujourd'hui les répercussions des réformes menées dans les années 1990, comme celle de la PAC dont l'initiative revient au commissaire européen Mac Sharry. Vous avez évoqué l'effet de l'élasticité-prix dont nous subissons aujourd'hui les conséquences : il y a 30 ans, nous avons choisi la dérégulation et la sortie d'un système de prix stabilisés pour redonner un rôle de signal de marché aux prix. Aujourd'hui, il est reproché à ce mécanisme, qui fonctionne à plein, de créer une instabilité et une volatilité excessives, générant des crises partout en Europe. Pourtant, le renoncement à la fixation administrative et à la stabilité des prix était précisément le but recherché par la réforme de la PAC des années 1990 ! Les jeunes agriculteurs subissent aujourd'hui un effet de ciseaux, renforcé par le fait que les aides sont majoritairement liées aux facteurs de production et aux surfaces cultivées. Dans ce contexte, le prix des terres agricoles qui diminuait jusque dans les années 1990 est reparti à la hausse, car les aides sont capitalisées dans le prix du foncier ; les jeunes agriculteurs qui s'installent aujourd'hui doivent donc investir massivement pour acheter des outils de production. Ces jeunes générations – désavantagées par rapport à leurs aînés qui se sont vus attribuer des aides à titre gratuit ou selon des mécanismes administratifs plus favorables – ont du mal à se projeter dans ce système d'installation fortement contraint. Comment peut-on – dans le cadre des projets de loi à venir et sous l'angle du renouvellement des générations d'agriculteurs – œuvrer en faveur d'une plus grande stabilité des prix agricoles, et sécuriser les perspectives de rentabilité pour des jeunes qui investissent dans leur installation ?

Ma seconde question porte sur les nouvelles techniques génomiques (NTG). Avec mes collègues Daniel Gremillet et Jean-Michel Arnaud, nous travaillons à l'élaboration d'un rapport sur ce thème et nous sommes très préoccupés par les enjeux de traçabilité, les effets sur la compétitivité de l'agriculture française ou européenne et enfin par l'importance des clauses miroirs. Quel regard portez-vous sur ce projet de législation européenne ?

M. Daniel Gremillet. – Merci à nos trois intervenants. Je vais prolonger les propos de Karine Daniel sur le sujet crucial des nouvelles techniques génomiques : nous nous efforçons de dégager un point de vue commun pour le présenter à notre commission des affaires européennes. À votre avis, l'Europe peut-elle se permettre de faire des choix comparables à ceux qu'elle a effectués en matière d'organismes génétiquement modifiés (OGM) ? Les NTG ne constituent-elles pas la dernière chance de préserver notre indépendance ainsi que la biodiversité de semences paysannes sur nos terres ?

Par ailleurs, les sanctions prises à la suite du conflit entre l'Ukraine et la Russie ont en réalité renforcé la Russie. Nous avons déjà pris conscience de ce phénomène à l'occasion des premières sanctions – d'une ampleur assez marginale – décidées lors de l'annexion de la Crimée. J'ai eu l'opportunité de participer à une mission en Russie peu de temps avant ce conflit. Les Russes n'étaient pas inquiets, et j'ai pu constater, en tant qu'ancien responsable dans les domaines de l'agriculture et de la génétique, les efforts qu'ils déployaient pour ne plus dépendre des bassins de producteurs français ou européens s'agissant de la génétique. Lorsqu'un pays se sent attaqué, il déploie une capacité de réaction qui dépasse le simple enjeu de la souveraineté alimentaire. L'échec relatif de la PAC s'explique en partie parce que les consommateurs européens n'ont pas réalisé que cette politique a été conçue dans leur intérêt. La PAC, seule véritable politique européenne intégrée, a considérablement évolué depuis l'Europe des Six. Après la réunification, j'ai pu visiter en Allemagne le premier abattoir européen de porcs, dont le niveau technique était bien supérieur au nôtre. Si la France était initialement excédentaire en porc, il est rapidement apparu que nous allions perdre des parts de marché. De plus, l'attractivité de l'Espagne, avec sa politique environnementale, a conduit certains éleveurs bretons à quitter leur territoire pour s'installer chez notre voisin ibérique, ce qui explique le déclin de la France dans ce secteur.

Comment pourrions-nous retrouver un soutien et un « portage » populaire de l'agriculture européenne, à l'approche des élections européennes, alors que nos concitoyens ne réalisent pas la chance que représente l'Europe et, à l'inverse, la considèrent plutôt comme une source de handicaps ?

S'agissant de la loi Egalim, nous sommes en décalage complet avec les autres pays de l'Union européenne. En invoquant la notion de montée en gamme, ne laisse-t-on pas entendre qu'en France, nous nous soucions uniquement de ceux qui ont les moyens de se nourrir mieux que les autres ? La mission de l'agriculture et de l'agroalimentaire est au contraire de nourrir l'ensemble de la population, française ou européenne, quel que soit le niveau de revenu.

Enfin, je conclurai sur la question de l'installation et du renouvellement des générations en agriculture. Dans ce domaine, il faut raisonner sur le temps long : quand une exploitation abandonne l'élevage, il peut se passer plusieurs décennies avant qu'elle reprenne cette activité. Les fermes sans successeurs – que ce soient des enfants de paysans ou d'autres jeunes qui s'installent – se multiplient et le modèle agricole familial français, qui représente une richesse humaine et une diversité remarquables, est menacé dans sa survie. Nous pouvons encore – mais probablement pour la dernière fois – nous donner les moyens de maintenir une agriculture à la française, dite « familiale ».

M. Sébastien Abis, directeur du club Demeter, chercheur associé à l'Iris. – Merci pour vos questions.

Tout d'abord, qu'est-ce que la souveraineté ? Yves le Morvan et Thierry Pouch ont exprimé leur opinion et, pour ma part, j'estime important de rappeler les piliers de la souveraineté en géopolitique, tout particulièrement dans le domaine agricole et alimentaire : où se situent les dépendances et comment les gérer ? Où sont les indépendances et comment les cultiver ? Quelles sont les interdépendances inévitables et comment les maîtriser ? Quelles sont les capacités de résilience et quelles sont les constantes ? La constance en démocratie est un sujet majeur ; l'une des forces

de l'Union européenne serait de montrer que la capacité de se projeter à long terme n'est pas l'apanage des dictatures. Dans des domaines comme l'agriculture, la sécurité alimentaire, l'industrie ou la transition écologique, seul le temps long compte. Au-delà de la confiance et de la cohérence, le manque de constance est un facteur essentiel de la crise agricole actuelle.

Par ailleurs, le concept clé au niveau européen n'est pas celui de souveraineté, mais d'« autonomie stratégique ouverte ». Je note, en parallèle, que peu de travaux abordent la question de la souveraineté financière et budgétaire. Or, peut-on véritablement, en situation de déficit, rester souverain s'agissant des investissements ? Certaines dépenses – c'est le cas dans le secteur agricole – doivent à cet égard être davantage présentées comme des investissements.

L'Europe s'affaiblit à cause d'elle-même et à cause des autres ; les deux facteurs se combinent. La désindustrialisation et la politique agricole concurrentielle – car la nouvelle PAC, avec le principe de subsidiarité, a encouragé le « chacun pour soi » et la surtransposition normative – nous sont directement imputables. Nous nous affaiblissons également car nous n'appliquons pas le traité de Lisbonne : la Commission européenne prévaut sur le Parlement européen, ce qui est une anomalie. Sur tous les sujets agricoles depuis 2019, le Parlement européen s'est farouchement opposé aux pratiques de la Commission européenne, du moins jusqu'à l'été 2023. Il faudra ainsi étudier l'impact de Frans Timmermans, non pas sur l'écologie – car sur ce point, je suis convaincu qu'il faut adhérer au Pacte vert, qui s'inscrit dans le temps long de l'Europe et procure un récit mobilisateur – mais sur la méthode de mise en œuvre de ce Pacte vert. Il a été proposé aux Européens de se retrouver dans un grand paradis vert en 2050, sans savoir pour quelle finalité.

M. Jean-François Rapin, président. – C'est la position que nous avons toujours défendue ici même : nous sommes tous d'accord sur l'objectif, mais pas sur la méthode.

M. Sébastien Abis, directeur du club Demeter, chercheur associé à l'Iris. – Les députés européens, de tous bords et de toutes nationalités sont sensibles – pour ne pas dire plus – au sujet que vous mentionnez.

Les élections européennes constituent évidemment un enjeu important. La France devra être vigilante sur le choix du prochain commissaire européen à l'agriculture car l'actuel titulaire de ce poste a semblé dépourvu de grandes compétences sur les sujets agricoles dans le moment crucial que nous vivons.

L'Europe s'affaiblit également à cause des autres. Avec Thierry Pouch nous avons publié, il y a deux mois, un livre intitulé « Géopolitique du Sucre » où nous mettons en perspective la problématique de la betterave. Servant à fabriquer du sucre, du gel hydroalcoolique, des friandises, des cosmétiques et des biocarburants, la betterave fait partie de l'histoire géopolitique depuis Napoléon ; aujourd'hui, la Russie en est le premier producteur mondial. La Russie a bien compris que le marché mondial du sucre alimentaire est aujourd'hui désinvesti par les Brésiliens, les Indiens et les Thaïlandais, qui fabriquent du sucre de canne pour se conformer aux accords de Paris et faire leur transition climato-énergétique. À l'instar de la stratégie qu'ils ont mise en place sur le blé il y a 20 ans, les Russes observent l'amplification des besoins alimentaires en sucre - de l'ordre de 3 millions de tonnes par an. Par conséquent, la

propagande russe tourne à plein régime pour dénigrer la betterave à sucre et les filières sucrières européennes et françaises. Ces ingérences extérieures affaiblissent l'UE. J'introduis une petite parenthèse sur les États-Unis : il faut rester attentif à leur relation avec l'Ukraine car il n'est pas certain que ce pays rêve seulement d'entrer dans l'Union européenne. Comme vous le savez, les transitions sont aujourd'hui souvent négociées à Washington. Dans ce contexte, il est par exemple envisageable que le maïs ukrainien non-OGM que les Européens plébiscitent évolue demain vers un maïs OGM américain. Ce n'est pas l'OTAN qui est en mort cérébrale, mais plutôt les échanges et partenariats commerciaux transatlantiques. Nos concurrents ne sont pas seulement au Sud ou à l'Est : l'Europe, pour se ressaisir, doit également faire preuve de lucidité.

S'agissant des perspectives d'évolution de l'agriculture en Europe, je doute fortement que l'agriculture puisse produire davantage. Sans entrer dans les détails techniques, je ne pense pas que les innovations technologiques comme les NTG puissent le permettre. Ma conviction profonde est qu'il faut changer complètement de perspective : il faudra espérer produire autant qu'aujourd'hui aussi longtemps que possible, car le dérèglement climatique ainsi que les perturbations géopolitiques complexifient la performance alimentaire mondiale, européenne ou française. Nous n'avons ainsi aucune garantie de pouvoir maintenir demain notre niveau de production. Le véritable enjeu est de conserver le volume de production actuel, en réduisant à zéro les pertes et le gaspillage, dans une démarche d'« écologie circulaire » et de prise de conscience des transitions en cours. Vous avez mentionné la filière porcine ; en Bretagne, certaines entreprises du secteur porcin ne jettent plus rien et utilisent les sous-produits pour fabriquer des carburants, des matériaux pour les hôpitaux, des revêtements, des produits pharmaceutiques, etc. De nombreuses filières sont déjà engagées dans une économie circulaire. Alors qu'il y a 20 ans, la France était en retard par rapport à l'Espagne ou aux Pays-Bas, dans ce domaine, la situation s'est aujourd'hui inversée, car ces deux pays voisins n'ont pas investi dans les transitions écologiques ou le bien-être. Cette approche circulaire a ainsi permis de développer notre compétitivité dans certains secteurs.

Par ailleurs, en France, comme en Europe ou ailleurs dans le monde, nous sommes passés de l'alimentation pour tous à l'alimentation pour chacun, ce qui change la donne en termes d'ambition collective. L'irruption massive des coupe-faim apparaît ainsi comme un tournant majeur (« *game changer* ») dans le domaine de la sécurité alimentaire mondiale – avec un impact beaucoup plus important que la végétalisation ou d'autres évolutions souvent citées. Ce système, qui permet aujourd'hui à des individus de ne plus ressentir le besoin de manger, a déjà provoqué en un an une baisse substantielle des ventes de certains produits. Il existe des opportunités intéressantes à explorer dans ce domaine, mais aussi des risques ou des dérives à prendre en compte, comme pour toutes les innovations. La problématique des coupe-faim devrait être davantage intégrée dans les grands débats sur la souveraineté alimentaire européenne, à l'heure de l'alimentation pour chacun. Le véritable enjeu de la stratégie alimentaire consiste à travailler ensemble ; or la principale conséquence du Covid a été un recentrage sur soi-même.

Mme Florence Blatrix Contat. – Nous sommes à l'évidence confrontés à des paradoxes : souveraineté nationale versus souveraineté européenne et relance capacitaire versus adaptation aux changements climatiques. Vous avez souligné la nécessité des transitions environnementales, tout en soulignant la nécessité d'un changement de méthode. Comment, selon vous, mettre en œuvre cette ambition

environnementale ? La PAC doit-elle être utilisée pour accompagner ces transitions environnementales puisque sa mise en œuvre est désormais nationale, avec les plans stratégiques nationaux (PSN), ce qui peut également être une source de concurrence entre les pays ?

Par ailleurs, Daniel Gremillet a évoqué la question cruciale de l'installation des jeunes agriculteurs, qui soulève de manière sous-jacente la question du foncier. N'y a-t-il pas là, à votre connaissance, au niveau national et au niveau européen, un risque d'ingérence à travers la spéculation sur le foncier agricole ?

Mme Audrey Linkenheld. – Ma question porte sur le lien entre l'Europe sociale et l'Europe agricole. Au détour des enjeux démographiques que vous avez évoqués, je m'interroge sur la main-d'œuvre de la filière agricole, notamment européenne, dont on sait que, dans plusieurs pays – non seulement au Sud mais également en Allemagne par exemple –, elle est peu rémunérée et travaille dans des conditions difficiles. A-t-on pris conscience qu'en régulant mieux les droits sociaux à l'échelle européenne, on améliorerait également la situation agricole ? Je me place ici à l'échelon intra-européen.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je suis heureux d'entendre qu'au fond, l'agriculture doit rester européenne et que les défis mondiaux renforcent la nécessité d'une agriculture bien organisée en Europe, sous peine d'être dépassée par la concurrence internationale.

Je souhaite vous interroger sur la captation de carbone et le rôle de l'agriculture dans l'amélioration de la qualité environnementale. Parvient-on à organiser efficacement la conciliation des impératifs de production et de préservation de l'environnement – à travers l'aménagement des haies ou la plantation d'arbres qui augmentent les surfaces forestières – ou bien assiste-t-on à une juxtaposition d'initiatives à visée politique, conduisant à des actions non coordonnées avec la production agricole ?

M. Thierry Pouch, économiste en chef de l'Association permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), membre de l'Académie d'agriculture, chercheur associé à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (Laboratoire Regards), Vice-Président de la Société française d'Économie rurale. – Tout d'abord, en ce qui concerne le démantèlement des droits de douane destiné à aider l'Ukraine, l'analyse faite par la Commission européenne prend en considération l'importance de l'agriculture dans le produit intérieur brut (PIB) de ce pays et la nécessité d'apporter une aide à l'Ukraine au-delà du seul soutien militaire et financier. Comment soutenir ce pays en guerre et, en même temps, limiter la pénétration du marché européen par les produits ukrainiens ? Cela nous expose à des exigences contradictoires. Il est crucial d'annoncer les conséquences potentielles d'un tel soutien, qu'elles soient positives ou négatives, et d'offrir des contreparties aux acteurs qui en sont victimes. Ou alors il faut s'opposer à cette forme d'aide, au motif qu'elle compromet la cohésion européenne et notre sécurité alimentaire. En effet, par exemple dans le secteur de la betterave et du sucre, des outils de production, des emplois, des usines et des débouchés sont directement menacés. Il faut mettre ces enjeux sur la table : à cet égard, la Commission européenne ne va pas assez loin en matière d'études d'impact et manque de sens de l'anticipation.

S'agissant des sanctions, les économistes sont aujourd'hui incapables de prédire si ces dernières seront efficaces. En pratique, la communauté scientifique constate que celles qui ont été prises n'ont pas fonctionné. Il va donc falloir trouver de nouveaux outils car, depuis la guerre de Crimée, les sanctions prises contre la Russie ont contribué à renforcer sa puissance, puisqu'elle les anticipe et se mobilise pour les absorber ou les contourner. De plus, la Russie s'appuie sur les divisions européennes et sur l'affaiblissement de l'outil de production agricole européen, qu'elle avait anticipé. Nous devons donc renforcer notre capacité d'anticipation et d'évaluation des conséquences de nos propres décisions.

Vous avez évoqué les clauses miroirs : elles participent d'une noble ambition mais le Brésil, par exemple, ne semble pas la partager. De surcroît, ce pays peut considérer les clauses miroir comme des stratagèmes anticoncurrentiels et du protectionnisme déguisé, susceptibles de faire l'objet d'un dépôt de plainte auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Enfin, si de telles clauses de réciprocité étaient imposées, le Brésil a annoncé qu'il exporterait ailleurs, dans d'autres pays non soumis à ces clauses, qui réexporteraient les produits brésiliens sans difficulté vers l'Europe. Dans les années 1970-1980, les Coréens ont ainsi contourné le blocage institué aux États-Unis en délocalisant leur production et en la vendant directement sur place.

La question du foncier agricole relève des compétences nationales. Avec l'enjeu de zéro artificialisation, la problématique foncière suscite de très grandes difficultés sur le territoire national or, dans la perspective d'une régénération des actifs agricoles, l'accès au foncier constitue désormais un paramètre décisif. Cette problématique ne peut être dissociée de celle de la souveraineté alimentaire ; la régénération et le renouvellement des actifs agricoles passeront nécessairement par le rétablissement du lien entre la population et son agriculture. En dépit du soutien aux agriculteurs mécontents et de l'attachement aux produits locaux, ce lien semble s'être distendu. Le citoyen, de plus en plus urbanisé, sait qu'il peut acheter des produits moins chers ailleurs. Ce lien entre la population dans son ensemble et le monde agricole doit donc être retissé. Certaines fractions de la population sont très attentives à la question agricole, mais c'est l'ensemble de nos concitoyens qui doivent y être sensibilisés ainsi qu'aux enjeux de souveraineté alimentaire.

Vous avez enfin évoqué l'emploi agricole et l'harmonisation des normes sociales, avec la volonté de faire progresser la convergence pour éviter les distorsions de concurrence. Il s'agit là d'un chantier d'harmonisation fiscale et sociale, qui s'inscrit sur le long terme. Il a récemment été question d'un projet, encore très embryonnaire, d'Egalim à l'échelle européenne. Cependant, quels seraient les coûts de production à prendre en compte, dans une telle perspective ? Ceux des Polonais ou des Français ? À quel niveau conviendrait-il de les évaluer ? Faudrait-il faire une moyenne ? L'harmonisation des salaires soulève des difficultés similaires : faut-il aligner le salaire minimum français sur les salaires polonais les plus faibles ou bien au contraire demander aux Polonais de rejoindre le niveau du salaire minimum français ? C'est la question de l'Europe fédérale qui se pose : soit la construction européenne s'arrête, soit nous basculons vers le fédéralisme. L'Union européenne pourrait considérer qu'à ce stade, il faut faire une pause dans l'intégration, afin de réfléchir de manière approfondie aux objectifs pour les 50 ou 60 années à venir. Sur le plan agricole, en tant que citoyen, je m'étonne qu'il n'y ait jamais eu de commissaire à l'agriculture français, pour représenter la première puissance agricole de l'Union européenne.

M. Alain Cadec. – J’ai récemment publié une tribune dans *Le Télégramme* intitulée « Clauses Miroir : le miroir aux alouettes », tout simplement parce que ces clauses sont inapplicables. Tout d’abord, elles contreviennent aux règles de l’OMC. De plus, aujourd’hui en Europe, on ne peut contrôler, dans le meilleur des cas, que 3 à 4 % des entrées de marchandises sur le territoire européen. Par conséquent, les clauses miroirs ne peuvent pas être mises en œuvre. Il ne faut pas se retrancher derrière cette martingale, conçue par le président de la République lorsque la France a pris la présidence de l’Union européenne. Nous ne pourrons jamais imposer, dans les accords commerciaux que nous concluons avec des pays tiers, des normes identiques aux nôtres. Ou alors, il conviendrait d’exclure dès le départ toutes les marchandises – norme par norme et produit par produit, comme l’a d’ailleurs proposé la Commission – qui ne respectent pas les standards européens. Il reste que nos producteurs sont aujourd’hui évidemment confrontés à une concurrence totalement déloyale. Il en va ainsi, par exemple, du commerce avec le Mercosur : les produits en provenance du Brésil ne respectent absolument pas nos règles environnementales ou sanitaires. Il est parfaitement exact que la concurrence est totalement faussée, mais ne faisons pas croire qu’on peut mettre en place des clauses miroirs. ; il s’agit d’une illusion.

M. Yves le Morvan, directeur « filières et marchés » au think tank Agridées, membre de l’Académie d’agriculture, enseignant à Junia - Université Catholique de Lille. – Il faut s’entendre sur une définition européenne de la souveraineté alimentaire, sans quoi nous n’arriverons pas à imposer des clauses miroir : les seules qui ont une valeur pratique sont celles qui sont acceptées lors de la signature des accords avec le pays tiers. Si nous cherchons à les imposer, le risque est que les discussions s’éternisent. C’est un bon exemple du hiatus entre la politique agricole interne et sa dimension extérieure : il faut instaurer une définition de la souveraineté alimentaire européenne.

S’agissant des interrogations sur l’avenir de l’Europe, je rappelle qu’en sus de l’Ukraine, les perspectives d’adhésion concernent une douzaine de pays. Nous devons donc faire une pause et réfléchir au fonctionnement institutionnel de la future Europe.

Pour conclure, il faut replacer l’agriculteur au centre des préoccupations. Aujourd’hui, des agriculteurs renoncent, non seulement en raison de la faiblesse de leurs revenus ou de l’impact de la concurrence déloyale, mais à cause d’une perte d’attractivité. Certains producteurs laitiers, même s’ils gagnent assez bien leur vie, veulent cesser leur activité. Tant que cet enjeu humain n’aura pas été remis au cœur du sujet, le concept de souveraineté ne pourra pas être redéployé au niveau territorial, national, ou même européen.

M. Thierry Pouch, économiste en chef de l’Association permanente des Chambres d’Agriculture (APCA), membre de l’Académie d’agriculture, chercheur associé à l’Université de Reims Champagne-Ardenne (Laboratoire Regards), Vice-Président de la Société française d’Économie rurale. – Dans nos sociétés avancées et riches, nous avons estimé qu’il était possible de passer au stade post-industriel et, d’une certaine façon, « post-agricole » en concluant des accords de libre-échange facilitateurs d’une telle évolution. L’idée était de basculer dans un nouveau modèle de société et de division internationale du travail, en laissant le soin aux autres pays de produire des biens agricoles et alimentaires tandis que les pays dits avancés se spécialisaient dans les activités immatérielles et cognitives. Les crises

successives ont constitué des forces de rappel très puissantes et aujourd'hui le réveil est douloureux. Une énergie politique absolument considérable sera nécessaire pour faire machine arrière et remettre l'agriculture ainsi que l'agriculteur au centre ; cela en vaut néanmoins la peine, étant donné le contexte international.

M. Jean-François Rapin, président. – Merci de nous avoir éclairés sur ce sujet. Vous avez en fin de compte véhiculé un vrai message pro-européen, assorti d'une attention particulière aux difficultés de l'Union.

Cette audition 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 1^{er} octobre 2023 et le 25 février 2024, 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 (<https://www.senat.fr/basile/recherchePAC.do>) :

• **Agriculture et pêche**

Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/110/CE du Conseil relative au miel, la directive 2001/112/CE du Conseil relative aux jus de fruits et à certains produits similaires destinés à l'alimentation humaine, la directive 2001/113/CE du Conseil relative aux confitures, gelées et marmelades de fruits, ainsi qu'à la crème de marrons, destinées à l'alimentation humaine, et la directive 2001/114/CE du Conseil relative à certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine

COM(2023) 201 final – Texte E17 712

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 pyriproxyfène présents dans ou sur certains produits

D087 925/03 – Texte E17 894

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'isoxabène, de métaldéhyde, de metarhizium brunneum — souche Ma 43, de paclobutrazol et de phéromones de lépidoptères à chaîne linéaire (SCLP) présents dans ou sur certains produits

D089 641/02 – Texte E17 895

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et IV du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de benzoate de dénatonium, de diurone, d'étoxazole, de méthomyl et de téflubenzuron présents dans ou sur certains produits

D085 464/04 – Texte E17 927

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de carbétamide, de carboxine et de triflumuron présents dans ou sur certains produits

D085 843/04 – Texte E17 928

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud et abrogeant la décision (UE) 2019/859

COM(2023) 417 final – Texte E17 951

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission des thons de l'océan Indien et abrogeant la décision (UE) 2019/860

COM(2023) 438 final – Texte E17 953

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée et abrogeant la décision (UE) 2019/869

COM(2023) 437 final – Texte E17 954

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant la décision (UE) 2019/865

COM(2023) 430 final – Texte E17 956

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest et abrogeant la décision (UE) 2019/1563

COM(2023) 429 final – Texte E17 957

Proposition de décision relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est et abrogeant la décision (UE) 2019/861

COM(2023) 427 final – Texte E17 958

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission interaméricaine du thon tropical et de la réunion des parties à l'accord relatif au programme international pour la conservation des dauphins et abrogeant la décision (UE) 2019/812

COM(2023) 428 final – Texte E17 959

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission élargie de la convention pour la conservation du thon rouge du Sud et abrogeant la décision (UE) 2019/824

COM(2023) 433 final – Texte E17 960

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (WCPFC) et abrogeant la décision (UE) 2019/862

COM(2023) 425 final – Texte E17 961

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la conférence annuelle des parties à la convention sur la conservation et la gestion des ressources en colin dans la partie centrale de la mer de Béring et abrogeant la décision (UE) 2019/866

COM(2023) 422 final – Texte E17 962

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Accord relatif aux pêches dans le Sud de l'océan Indien et abrogeant la décision (UE) 2019/858

COM(2023) 418 final – Texte E17 963

Règlement de la Commission modifiant les annexes II et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de bifénazate présents dans ou sur certains produits

D085 817/04 – Texte E17 964

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors des réunions des parties à l'accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central et abrogeant la décision (UE) 2020/1582

COM(2023) 404 final – Texte E17 965

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est et abrogeant la décision (UE) 2019/1570

COM(2023) 408 final – Texte E17 966

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord et abrogeant la décision (UE) 2019/864

COM(2023) 407 final – Texte E17 967

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest et abrogeant la décision (UE) 2019/863

COM(2023) 403 final – Texte E17 968

Proposition de décision de Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique et abrogeant la décision (UE) 2019/867

COM(2023) 423 final – Texte E17 969

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique et abrogeant la décision (UE) 2019/868

COM(2023) 421 final – Texte E17 994

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les mesures de conservation, de gestion et de contrôle applicables dans la zone de la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est, modifiant le règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil, et abrogeant le règlement (CEE) n° 1899/85 du Conseil et le règlement (UE) n° 1236/2010

COM(2023) 362 final – Texte E18 065

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) n° 142/2011 en ce qui concerne les mesures transitoires pour l'exportation de farines de viande et d'os en tant que combustible

D091 002/01 – Texte E18 067

Proposition de règlement du Conseil modifiant les annexes II et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de tricyclazole présents dans ou sur certains produits

COM(2023) 499 final – Texte E18 068

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil international du sucre en ce qui concerne la prorogation de l'accord international de 1992 sur le sucre

COM(2023) 511 final – Texte E18 093

Proposition de règlement du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits de la pêche pour la période 2024-2025

COM(2023) 496 final – Texte E18 109

Proposition de règlement du Conseil établissant les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques applicables dans la mer Baltique pour 2024, et modifiant le règlement (UE) 2023/194 en ce qui concerne certaines possibilités de pêche dans d'autres eaux

COM(2023) 492 final – Texte E18 152

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution 2014/170/UE établissant une liste des pays tiers non coopérants dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, en ce qui concerne la République de Trinité-et-Tobago

COM(2023) 544 final – Texte E18 154

Proposition de règlement du Conseil établissant les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques applicables en mer Méditerranée et en mer Noire pour 2024

COM(2023) 578 final – Texte E18 222

Règlement de la Commission modifiant l'annexe IV du règlement n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne "Pythium oligandrum, souche M1", "Trichoderma atroviride, souche AGR2" et "Trichoderma atroviride, souche AT10"

D091 841/02 – Texte E18 238

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II, III et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de desméthopame, d'étridiazole, de flurtamone, de profoxydime, de difenacoum et de permanganate de potassium présents dans ou sur certains produits

D089 864/3 – Texte E18 256

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant les annexes II 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'oxamyl présents dans ou sur certains produits

D089 655/3 – Texte E18 257

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le titre des catégories de denrées alimentaires relatives aux boissons alcoolisées et l'utilisation de plusieurs additifs dans certaines boissons alcoolisées

D091 884/2 – Texte E18 258

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de cyflumétofène, d'oxathiapiproline et de pyraclostrobine présents dans ou sur certains produits

D091 942/2 – Texte E18 281

Règlement de la Commission modifiant l'annexe VII du règlement (CE) no 999/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne certaines obligations en matière de déclaration applicables aux États membres pour les programmes d'élevage nationaux qui visent une sélection en vue de la résistance aux encéphalopathies spongiformes transmissibles

D092 546/1 – Texte E18 285

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'haloxyfop présents dans ou sur certains produits

D089 878/3 – Texte E18 288

Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2024, 2025 et 2026, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, et modifiant le règlement (UE) 2023/194 en ce qui concerne les stocks d'eau profonde

COM(2023) 587 final – Texte E18 312

Règlement de la Commission modifiant et rectifiant l'annexe II du règlement (CE) no 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de mandipropamide présents dans ou sur certains produits

D089 656/3 – Texte E18 314

Règlement de la Commission modifiant les annexes IV, VIII et IX du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'alimentation des animaux, la mise sur le marché et les importations dans l'Union

D087 710/2 – Texte E18 319

Règlement de la Commission du XXX modifiant les annexes II 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'acétate de (Z)-13-hexadécén-11-yn-1-yle, d'isobutyrate de (Z,Z,Z,Z)-7,13,16,19-docosatétraén-1-yle, d'acrinathrine, d'azimsulfuron, de famoxadone, de prochloraz et d'hypochlorite de sodium présents dans ou sur certains produits

D087 941/4 – Texte E18 337

Règlement de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus d'indoxacarbe présents dans ou sur certains produits

D087 938/04 – Texte E18 339

• **Budget de l'Union européenne**

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027

COM (2023) 337 final – Texte E 17 938

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour l'Ukraine

COM (2023) 338 final – Texte E 17 972

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne pour venir en aide à la Roumanie et à l'Italie à la suite de catastrophes naturelles survenues en 2022, ainsi qu'à la Turquie à la suite des tremblements de terre survenus en février 2023

COM(2023) 381 final – Texte E18 047

Proposition de décision du Conseil relative aux contributions financières à verser par les parties au Fonds européen de développement pour financer ce fonds, précisant le plafond du montant pour l'exercice 2025, le montant annuel pour l'exercice 2024, le montant de la première tranche pour l'exercice 2024 et des prévisions indicatives et non contraignantes concernant le montant annuel des contributions escompté pour les exercices 2026 et 2027

COM(2023) 553 final – Texte E18 207

• **Énergie, climat, transports**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées minimales des pauses et des temps de repos journaliers et hebdomadaires dans le secteur du transport occasionnel de voyageurs

COM(2023) 256 final– Texte E17 794

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/18/CE établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes

COM(2023) 270 final – Texte E17 821

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'État du port

COM(2023) 271 final – Texte E17 907

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence européenne pour la sécurité maritime et abrogeant le règlement (CE) n° 1406/2002

COM(2023) 269 final – Texte E17 908

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention des Nations unies sur les effets internationaux des ventes judiciaires de navires, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies à New York le 7 décembre 2022

COM(2023) 343 final – Texte E17 911

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution

COM(2023) 273 final– Texte E17 924

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/21/CE concernant le respect des obligations des États du pavillon

COM(2023) 272 final– Texte E17 925

Règlement de la Commission modifiant le règlement n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil concernant les statistiques de l'énergie, en ce qui concerne les mises à jour des statistiques annuelles, mensuelles et mensuelles à court terme de l'énergie

D091 527/01 – Texte E18 115

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre des services de transports

COM(2023) 441 final – Texte E18 151

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports en ce qui concerne la proposition de modification du mandat du groupe de travail

COM(2023) 548 final – Texte E18 170

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif, d'une part, aux exigences en matière de circularité applicables à la conception des véhicules et, d'autre part, à la gestion des véhicules hors d'usage, modifiant les règlements (UE) 2018/858 et 2019/1020 et abrogeant les directives 2000/53/CE et 2005/64/CE

COM(2023) 451 final– Texte E18 210

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Forum mondial de l'harmonisation des règlements concernant les véhicules de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, sur les propositions de modifications à apporter aux règlements ONU n° s 0, 14, 16, 17, 24, 43, 48, 53, 74, 86, 90, 94, 95, 100, 122, 129, 134, 135, 137, 145, 149, 153, 154, 157, 160, 161 et 162, sur les propositions de nouveau règlement ONU relatif aux enregistreurs de données de route destinés aux véhicules lourds et de nouveau règlement ONU relatif aux systèmes de retenue pour enfants pour un transport plus sûr des enfants dans les bus, ainsi que sur une proposition de modification de la résolution mutuelle ONU n° 1

COM(2023) 644 final – Texte E18 244

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 80/2009, (UE) n° 996/2010 et (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne certaines exigences en matière de déclaration dans les domaines du transport routier et de l'aviation

COM(2023) 591 final – Texte E18 249

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2009/12/CE, 2009/33/CE et (UE) 2022/1999 du Parlement européen et du Conseil ainsi que la directive 96/67/CE du Conseil en ce qui concerne certaines obligations de déclaration dans les domaines du transport routier et de l'aviation

COM(2023) 592 final – Texte E18 250

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la 5e session de la commission ad hoc sur les questions juridiques et la coopération internationale de l'Organisation intergouvernementale pour les transports (OTIF)

COM(2023) 687 final – Texte E18 283

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein de l'Organisation maritime internationale lors de la 33e session de l'Assemblée concernant l'adoption d'amendements sur les directives en vertu du système harmonisé de visites et de délivrance de certificats, les directives sur l'application du code international de gestion de la sécurité par les administrations, la liste non exhaustive des obligations découlant des instruments pertinents pour le code d'application des instruments de l'OMI, les directives sur les lieux de refuge pour les navires ayant besoin d'assistance, et l'adoption d'un projet de résolution de l'Assemblée encourageant des actions de prévention contre les opérations illicites de « transport clandestin » dans le secteur maritime

COM(2023) 663 final – Texte E18 284

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil ministériel de la Communauté de l'énergie (Vienne, Autriche, 14 décembre 2023)

COM(2023) 701 final – Texte E18 330

• **Environnement et développement durable**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges

COM(2022) 748 final - Texte E17 475

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE

COM(2022) 677 final – Texte E17 561

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations sur une convention du Conseil de l'Europe annulant et remplaçant la convention de 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172), et sur un projet de rapport explicatif y afférent

COM(2023) 419 final – Texte E17 939

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la quatorzième session de la conférence des parties à la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage en ce qui concerne les propositions de plusieurs parties d'amender les annexes de cette convention

COM(2023) 486 final– Texte E18 048

Proposition de décision du Conseil relative à la 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 XX (Environnement) de l'accord EEE (SEQE Aviation)

COM(2023) 678 final – Texte E18 287

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/2/CE en ce qui concerne certaines exigences en matière de communication d'informations relatives aux infrastructures d'information géographique

COM(2023) 584 final – Texte E18 293

Décision de la Commission du xxx établissant, conformément à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, les valeurs pour les classifications du système de contrôle des États membres à la suite de l'exercice d'interétalonnage et abrogeant la décision 2018/229 de la Commission

D091 755/2 – Texte E18 294

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX portant application de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences d'écoconception applicables aux dispositifs de chauffage décentralisés et aux dispositifs de contrôle connexes indépendants, et abrogeant le règlement (UE) 2015/1188

D089 530/04 – Texte E18 331

• **Justice et affaires intérieures**

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée (refonte)

COM(2022) 650 final – Texte E16 864

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, et modifiant le règlement (UE) 2019/818

COM(2022) 731 final – Texte E17 474

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir

COM(2023) 209 final – Texte E17 790

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, et modifiant la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil

COM(2023) 234 final – Texte E17 812

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures et la coopération en matière de protection des adultes

COM(2023) 280 final - Texte E17 889

Proposition de décision du Conseil autorisant des États membres à devenir ou à rester parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes

COM(2023) 281 final – Texte E17 890

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour

COM(2023) 28 final – Texte E17 905

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision cadre 2001/220/JAI du Conseil

COM(2023) 424 final– Texte E18 061

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union vers la

Confédération suisse pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière

COM(2023) 509 – Texte E18 102

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et l'Islande sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union vers l'Islande pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière

COM(2023) 508 final – Texte E18 103

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union vers le Royaume de Norvège pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière

COM(2023) 507 final – Texte E18 104

Décision de la Commission du 15.9.2023 abrogeant la décision 2006/928/CE établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption

C(2023) 5653 final – Texte E18 159

Décision de la Commission du 15.9.2023 abrogeant la décision 2006/929/CE établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée

C(2023) 5652 final – Texte E18 160

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et de l'application provisoire de l'accord entre l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein définissant des règles complémentaires relatives à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières

COM(2023) 549 final – Texte E18 177

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein définissant des règles complémentaires relatives à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières

COM(2023) 550 final – Texte E18 178

Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à la suspension de certaines dispositions du règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'Éthiopie

COM(2023) 568 final – Texte E18 202

Proposition de décision d'exécution du Conseil portant abrogation de la décision d'exécution 2022/2459 du Conseil du 8 décembre 2022 relative à l'application d'une augmentation des droits de visa en ce qui concerne la Gambie

COM(2023) 569 final – Texte E18 211

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par le Portugal, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

COM(2023) 400 final – Texte E18 310

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord entre l'Union européenne, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités de la République d'Arménie compétentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

COM(2023) 705 – Texte E18 328

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, d'un accord entre l'Union européenne, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités de la République d'Arménie compétentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

COM(2023) 706 final – Texte E18 332

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) 2018/1724 en ce qui concerne certaines exigences fixées par la directive (UE) XXXX/XXXX

COM(2023) 636 final – Texte E18 495

• **Marché intérieur, économie, finances, fiscalité**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil

COM(2023) 240 final – Texte E17 739

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

COM(2023) 241 final – Texte E17 740

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

COM(2023) 242 final – Texte E17 741

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'octroi de licences obligatoires pour la gestion de crise et modifiant le règlement (CE) n° 816/2006

COM(2023) 224 final – Texte E17 820

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles

COM(2023) 229 final – Texte E17 834

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux brevets essentiels à des normes et modifiant le règlement (UE) 2017/1001

COM(2023) 232 final – Texte E17 844

Stratégie pour les investisseurs particuliers ? Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1286/2014 en ce qui concerne la modernisation du document d'informations clés

COM(2023) 278 final – Texte E17 909

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/UE, 2014/65/UE et (UE) 2016/97 en ce qui concerne les règles de l'Union en matière de protection des investisseurs de détail

COM(2023) 279 final – Texte E17 910

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/49/UE en ce qui concerne le champ de protection des dépôts, l'utilisation des fonds des systèmes de garantie des dépôts, la coopération transfrontière et la transparence

COM(2023) 228 final – Texte E17 929

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution et le financement des mesures de résolution

COM(2023) 227 final – Texte E17 930

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles de procédure supplémentaires relatives à l'application du règlement (UE) 2016/679 sur la protection des données

COM(2023) 348 final – Texte E17 937

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes

COM(2023) 402 final – Texte E17 952

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE)

2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241

COM(2023) 335 final – Texte E17 971

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne les mesures d'intervention précoce, les conditions de résolution et le financement des mesures de résolution

COM(2023) 226 final – Texte E17 982

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) [le règlement (CE) n° 1126/2008 consolidé sur les IFRS (ISC/2023/01 135) étant en cours d'abrogation en vue de son remplacement, le numéro du nouveau règlement IFRS qui le remplacera sera ajouté une fois que ce dernier aura été adopté par la Commission]/2023 de la Commission en ce qui concerne la norme internationale d'information financière IFRS 16

D090 395/01 – Texte E17 999

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) [le règlement (CE) n° 1126/2008 consolidé sur les IFRS (ISC/2023/01 135) étant en cours d'abrogation en vue de son remplacement, le numéro du nouveau règlement IFRS qui le remplacera sera ajouté une fois que ce dernier aura été adopté par la Commission] /2023 en ce qui concerne la norme comptable internationale IAS 12

D091 126/01 – Texte E18 014

Règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) ... [le règlement (CE) n°1126/2008 consolidé sur les IFRS (ISC/2023/01 135) étant en cours d'abrogation en vue de son remplacement, le numéro du nouveau règlement IFRS qui le remplacera sera ajouté une fois que ce dernier aura été adopté par la Commission]/2023 en ce qui concerne la norme comptable internationale IAS 18 819/23

D091 637/01 – Texte E18 043

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour l'accès aux données financières et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 1094/2010, (UE) n° 1095/2010 et (UE) 2022/2554

COM (2023) 360 final – Texte E18 085

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement et les services de monnaie électronique dans le marché intérieur, modifiant la directive 98/26/CE et abrogeant les directives (UE) 2015/2366 et 2009/110/CE

COM(2023) 366 final – Texte E18 086

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010

COM(2023) 367 final – Texte E18 087

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité des jouets et abrogeant la directive 2009/48/CE

COM(2023) 462 final – Texte E18 088

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) 2018/1724 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information du marché intérieur et du portail numérique unique aux fins de certaines exigences prévues par la directive (UE).../... du Parlement européen et du Conseil concernant les associations transfrontalières européennes [COM(2023)516]

COM(2023) 515 final – Texte E18 092

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux associations transfrontalières européennes

COM(2023) 516 final – Texte E18 156

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne les délais d'adoption des normes d'information en matière de durabilité pour certains secteurs et pour certaines entreprises de pays tiers

COM(2023) 596 final – Texte E18 243

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Danemark

COM(2023) 673 final – Texte E18 274

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Autriche

COM(2023) 674 final – Texte E18 275

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) du 4 mai 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Suède

COM(2023) 671 final – Texte E18 276

Proposition de décision d'exécution du Conseil modifiant la décision d'exécution (UE) du 20 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Lituanie

COM(2023) 685 final – Texte E18 277

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937

COM(2023) 637 final – Texte E18 511

• **Politique commerciale**

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil

COM(2023) 426 final – Texte E17 935

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord-cadre avancé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part

COM (2023) 432 final - Texte E 17 970

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord-cadre avancé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part

COM (2023) 431 final - Texte E 17 995

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) en ce qui concerne l'adoption des notes explicatives, des avis de classement et d'autres avis se rapportant à l'interprétation du système harmonisé ainsi que des recommandations visant à assurer l'interprétation uniforme du système harmonisé dans le cadre de la convention sur le système harmonisé

COM(2023) 454 final – Texte E18 031

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord intérimaire sur le commerce entre l'Union européenne et la République du Chili

COM (2023) 435 final - Texte E18 063

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord intérimaire sur le commerce entre l'Union européenne et la République du Chili

COM (2023) 434 final - Texte E18 064

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et le gouvernement des Îles Féroé, d'autre part, relatif à la participation des Îles Féroé aux programmes de l'Union en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur du comité mixte

COM(2023) 513 final – Texte E18 155

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité spécialisé chargé du transport routier institué par l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, sur l'adoption des spécifications techniques du tachygraphe intelligent 2

COM(2023) 522 final – Texte E18 171

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité mixte de l'EEE en ce qui concerne la modification de l'annexe II de l'accord EEE

COM(2023) 565 final – Texte E18 196

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège modifiant l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège au titre de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 en ce qui concerne la modification des concessions pour l'ensemble des contingents tarifaires de la liste CLXXV de l'Union européenne à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

COM(2023) 563 final – Texte E18 197

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège modifiant l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège au titre de l'article XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 en ce qui concerne la modification des concessions pour l'ensemble des contingents tarifaires de la liste CLXXV de l'Union européenne à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

COM(2023) 564 final – Texte E18 198

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein du comité de coopération dans sa configuration "Commerce" institué par l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, en ce qui concerne une décision établissant une liste de quinze personnes qui sont disposées et aptes à exercer les fonctions d'arbitre dans les procédures de règlement des différends

COM(2023) 573 final – Texte E18 208

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes, en ce qui concerne la modification de la convention

COM(2023) 589 final – Texte E18 273

Proposition de décision du Conseil sur la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte institué par l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une décision sur l'interprétation de l'article 8.10, de l'annexe 8-A, de l'article 8.9.1 et de l'article 8.39.3 de l'AECG conformément à l'article 26.1.5, point e), de l'AECG

COM(2023) 708 final - Texte E18 326

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement 2021/2283 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour certains produits agricoles et industriels

COM(2023) 721 final - Texte E18 340

Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement 2021/2278 portant suspension des droits du tarif douanier commun visés à l'article 56, paragraphe 2, point c), du règlement n° 952/2013 sur certains produits agricoles et industriels

COM(2023) 718 final - Texte E18 341

• **Politique de coopération**

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations et à négocier un accord de partenariat et de coopération avec la République de Colombie

COM(2023) 346 final – Texte E17 900

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, concernant un accord-cadre entre l'Union européenne et la République arabe d'Égypte relatif aux principes généraux de la participation de la République arabe d'Égypte aux programmes de l'Union

COM(2023) 379 final – Texte E17 931

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, concernant un accord-cadre entre l'Union européenne et la République arabe d'Égypte relatif aux principes généraux de la participation de la République arabe d'Égypte aux programmes de l'Union

COM(2023) 382 final – Texte E17 932

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République de Côte d'Ivoire sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de bois et de produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT)

COM(2023) 378 final - Texte E17 989

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République de Côte d'Ivoire sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de bois et de produits dérivés du bois vers l'Union européenne (FLEGT)

COM(2023) 383 final - Texte E17 990

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat économique entre la République du Kenya, membre de la Communauté d'Afrique de l'Est, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part

COM(2023) 559 final – Texte E18 216

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat économique entre la République du Kenya, membre de la Communauté d'Afrique de l'Est, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part

COM(2023) 562 final – Texte E18 217

• **Politique étrangère et de défense**

Recommandation de décision du Conseil portant approbation de la conclusion, par la Commission européenne, de l'accord entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne

COM(2023) 521 final – Texte E18 106

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité spécialisé chargé de la participation aux programmes de l'Union

COM(2023) 527 final – Texte E18 124

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier un accord bilatéral relatif à la sécurité de l'aviation civile entre l'Union européenne et l'État d'Israël

COM(2023) 557 final – Texte E18 200

• **Questions sociales, travail, santé**

Règlement de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la substance phtalate de bis (2-éthylhexyle) (DEHP) dans les dispositifs médicaux

D090 165/1 – Texte E17 926

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure en ce qui concerne les amalgames dentaires et les autres produits contenant du mercure ajouté faisant l'objet de restrictions de fabrication, d'importation et d'exportation

COM(2023) 395 final – Texte E18 016

Proposition de règlement du Parlement européen du Conseil concernant le certificat complémentaire de protection pour les produits phytopharmaceutiques (refonte)

COM(2023) 223 final - Texte E18 032

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le certificat complémentaire de protection unitaire pour les produits phytopharmaceutiques

COM(2023) 221 final – Texte E18 033

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le certificat complémentaire de protection unitaire pour les médicaments, et modifiant les règlements (UE) 2017/1001, (CE) n° 1901/2006 et (UE) n° 608/2013

COM(2023) 222 final – Texte E18 036

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le certificat complémentaire de protection pour les médicaments (refonte)

COM(2023) 231 final - Texte E18 037

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes du marché du travail concernant les entreprises, abrogeant le règlement (CE) n° 530/1999 du Conseil et les règlements (CE) n° 450/2003 et (CE) n° 453/2008 du Parlement européen et du Conseil

COM(2023) 459 final – Texte E18 059

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant et rectifiant la directive 2005/36/CE en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles des infirmiers responsables de soins généraux formés en Roumanie

COM(2023) 502 final – Texte E18 071

Proposition de décision du Conseil relative aux positions à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la dixième session de la conférence des parties à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac (CCLAT)

COM(2023) 514 final – Texte E18 089

Règlement de la Commission modifiant l'annexe II de la directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le tartrate-adipate d'hydroxyde de fer utilisé dans la fabrication de compléments alimentaires

D090 704/02 – Texte E18 105

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant la carte européenne du handicap et la carte européenne de stationnement pour personnes handicapées

COM(2023) 512 final– Texte E18 125

Règlement de la Commission du XXX modifiant l'annexe I du règlement n°1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la suppression de certaines substances aromatisantes de la liste de l'Union

D091 962/02 - Texte E18 234

Règlement de la Commission du XXX modifiant l'annexe I du règlement n°1334/2008 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'introduction de restrictions d'utilisation relatives à certaines substances aromatisantes

D091 974/02 - Texte E18 236

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil et l'annexe du règlement (UE) n° 231/2012 de la Commission en ce qui concerne l'utilisation de dicitrate de trimagnesium dans les compléments alimentaires

D092 086/02 – Texte E18 255

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2023/915 en ce qui concerne les teneurs maximales en toxines T-2 et HT-2 des denrées alimentaires

D(2023) 92 050/2 - Texte E18 333

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2023/915 en ce qui concerne les teneurs maximales en perchlorate des haricots (*Phaseolus vulgaris*) non écossés

D(2023) 92 110/2 - Texte E18 335

Règlement (UE) .../... de la Commission du XXX modifiant le règlement (UE) 2023/915 en ce qui concerne les teneurs maximales en déoxynivalénol des denrées alimentaires

D092 049/2- Texte E18 336

• Recherche et innovation

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations au nom de l'Union européenne en vue de la conclusion d'un accord avec les États-Unis établissant des procédures de sécurité pour le lancement de satellites Galileo à partir du territoire des États-Unis

COM(2023) 347 final – Texte E17 901

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (UE) 2017/1324 en ce qui concerne la poursuite de la participation de l'Union au partenariat en matière de recherche et d'innovation dans la zone méditerranéenne (PRIMA) au titre d'Horizon Europe

COM(2023) 359 final – Texte E17 985

• Voisinage et élargissement

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration "Commerce" et du conseil d'association institués par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne l'avis favorable rendu sur la mise en œuvre des phases 1 et 2 de l'annexe XXI-A de l'accord d'association et l'accès aux marchés qui s'y rapporte

COM(2023) 396 final – Texte E18 030

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne au sein du comité d'association dans sa configuration "Commerce" institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, en ce qui concerne la modification de l'annexe XXVIII-B (Règles applicables aux services de télécommunication) et l'annexe XXVIII-C (Règles applicables aux services postaux et de courrier) dudit accord

COM(2023) 503 final – Texte E18 073

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil d'association institué par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, en ce qui concerne la modification de l'annexe XXII de l'accord d'association

COM(2023) 536 final – Texte E18 153

L'UNION EUROPÉENNE AU SÉNAT

Résolutions européennes

Le 12 janvier 2024, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2024.

Le 19 janvier 2024, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir.

Le 26 janvier 2024, est devenue définitive la proposition de résolution européenne sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance.

Débats en séance publique

Le 11 octobre 2023, un débat préalable à la réunion du Conseil européen des 26 et 27 octobre 2023 a eu lieu en séance publique.

Le 23 novembre 2023, était organisé en séance publique le débat sur l'article 33 du projet de loi de finances pour 2024 et la participation de la France au budget de l'Union européenne.

Le 13 décembre 2023, un débat préalable à la réunion du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 a eu lieu en séance publique.

Réunions de la COSAC

Du 26 au 28 novembre, MM. Claude Kern, Didier Marie et Jean-François Rapin se sont rendus à Madrid pour assister à la LXX^{ème} COSAC plénière.

M. Jean-François Rapin a participé à la réunion des présidents de la COSAC les 14 et 15 janvier 2024.

Rencontres

Le 18 octobre 2023, le Bureau de la commission des affaires européennes s'est entretenu avec Mme Laurence Boone, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée de l'Europe.